

# Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering

RAPPORT 11:2008

**Regionplane- och trafikkontoret (RTK)** ansvarar för regionplanering, översiktlig trafikplanering och regionala utvecklingsfrågor i Stockholms län. RTK arbetar på uppdrag av Regionplane- och trafiknämnden (RTN) och tillhör Stockholms läns landsting.

**RTK bidrar till Stockholmsregionens utveckling** genom en utvecklingsplanering som grundas på kvalificerat underlag och som genom samverkan och kommunikation leder till en gemensam syn på regionens utveckling hos regionens aktörer. RTK och RTN ska ge förutsättningar och ta initiativ för att den övergripande visionen och planeringsinriktningen enligt gällande Regional utvecklingsplan för Stockholms län (RUF5 2001) ska bli verklighet. Samtidigt pågår arbetet med att ta fram en ny regional utvecklingsplan (RUF5 2010).

**RTK bevakar systematiskt utvecklingen** i regionen och omvärlden. I RTK:s rapportserie presenteras kunskapsunderlag, analyser, scenarios, kartläggningar, utvärderingar, statistik och rekommendationer för regionens utveckling. De flesta rapporter är framtagna av forskare, utredare, analytiker och konsulter på uppdrag av RTK. På [www.rtk.sll.se/publikationer](http://www.rtk.sll.se/publikationer) finns möjligheter att ladda hem digitala versioner, beställa eller prenumerera på våra rapporter.

**Citera gärna innehåll**et i rapporten men uppge alltid källan. Även kopiering av sidor i rapporten är tillåtet förutsatt att källan anges och att spridning inte sker i kommersiellt syfte. Återgivning av bilder, foto, figurer och tabeller (digitalt eller analogt) är inte tillåtet utan särskilt medgivande.

**RTK är i likhet** med Stockholms läns landsting (SLL) samtliga förvaltningar miljöcertifierade enligt ISO 14001 och jobbar med ständiga förbättringar i ett särskilt miljöprogram, femte steget. SLL:s upphandlade tryckerier möter särskilda miljökrav som specificerar både tryckprocessen och tryckeriets egna miljöledningsarbete. Denna trycksak är tryckt enligt SLL:s miljökrav.

**Regionplane- och trafikkontoret**

Box 4414, 102 69 Stockholm

Besök Västgötagatan 2

Tfn 08-737 25 00, Fax 08-737 25 66

rtk@rtk.sll.se [www.rtk.sll.se](http://www.rtk.sll.se)

**Konsulter** Oskar Wallgren, SEI Stockholm Environment Institutet

**Omslagsfoto** Ola Ericson, Stockholmsfoto

**Grafisk form och produktion** Autotech Teknikinformation i Stockholm AB

**Tryck** Danagårds Grafiska, Ödeshög 2008

RTN 2005-0312

ISSN 1104-6104

ISBN 978-9185795-14-7

# Förord

Under perioden 2002–2006 har RTK bedrivit ett systematiskt utvecklingsarbete i syfte att höja kompetensen såväl inom kontoret som i regionen när det gäller innebörden av hållbar utveckling. Den här rapporten ger en samlad beskrivning av kunskaper och insikter från perioden. Ambitionen har också varit att utveckla ett kommunicerbart förhållningssätt som kan användas inom den regionala utvecklingsplaneringen.

Inriktningen har varit att avgränsa och precisera frågeställningar som är centrala för hållbar utveckling i ett storstadsregionalt perspektiv samt att identifiera behov av ny eller fördjupad kunskap. En systemsyn har utvecklats som kan utgöra en tydlig och begriplig ram för diskussioner med berörda aktörer.

Föreställningen om vad begreppet hållbar utveckling betyder för den regionala utvecklingsplaneringen har förändrats under arbetets gång. Slutresultatet har blivit ett konkret och tillämpbart förhållningssätt som bl.a. användes i aktualitetsprövningen av RUF5 2001 och som en viktig utgångspunkt i arbetet med den nya regionala utvecklingsplanen. Viktiga slutsatser har också dragits om hur planeringsprocessen bör läggas upp för att på bästa sätt bidra till hållbar utveckling, samt vilka metoder och verktyg som kan komma till nytta i olika skeden av planeringen.

Förhoppningen är att materialet som redovisas här ska komma till nytta inte bara bland de regionala aktörerna utan också i en bredare krets med intresse för kommunal och regional planering. I programmet för den nya regionala utvecklingsplanen (RUF5 2010) beskrivs hållbar utveckling som en "given och gemensam utgångspunkt för den regionala utvecklingsplaneringen". Både innehåll och process i den nya planeringen följer de tankar som utvecklas här. Arbetet med RUF5 2010 utgör därför en avstämning och ger möjlighet att verifiera att idéer och rekommendationer som presenteras i denna redovisning fungerar och ger ett mervärde i konkret planarbete.

Rapporten ger alltså på flera sätt underlag till arbetet med den nya regionala utvecklingsplanen, RUF5 2010.

Stockholm i september 2008

*Sven-Inge Nylund*  
Regionplanedirektör

## 4 Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering

# Innehåll

## **Sammanfattning 7**

## **Summary 8**

## **Inledning 9**

Rapportens disposition 9

## **Hållbar utveckling i planeringen 11**

Hållbarhetsbegreppet 11

Hållbar utveckling i praktiken: innehåll 16

Hållbar utveckling i praktiken: process 24

## **Metoder och verktyg 31**

Metodportfölj 32

Metodportföljen i en ISA-process 33

Ger metoderna hållbar utveckling? 35

## **Nya möjligheter i planeringen 37**

Slutsatser från arbetet 37

Fortsatt utveckling av arbetsätt och metoder 39

## **Referenser 41**

## 6 Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering

# Sammanfattning

Hållbar utveckling är ett normativt begrepp med politisk laddning. Om det ska kunna ge ett meningsfullt bidrag i planeringen bör det användas som ett förhållningssätt och inte som ett sätt att beskriva ett visst sluttillstånd. Syftet är att bidra till att den samlade utvecklingen blir sådan att värden förvaltas till gagn både för nuvarande och kommande generationer. Det förhållningssätt till hållbar utveckling som RTK arbetat fram bygger på att mål och utvecklingsambitioner är genomarbetade, att planeringen präglas av helhets-syn och långsiktighet och frågor rörande sårbarhet och robusthet speciellt uppmärksammas samt att den regionala rollen och olika sakfrågors regionala relevans klargörs.

Hållbar utveckling ställer krav på en öppen och transparent process. En erfarenhet från arbetet med den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen från 2001 är att det kan vara svårt att i efterhand integrera olika perspektiv på hållbar utveckling. De olika perspektiven bör därför redan från början integreras i ett samlat förhållningssätt. Hållbarhetsperspektivet behöver finnas med under hela planeringsprocessen och inte bara i form av en konsekvensbedömning i efterhand.

Om hållbarhetsperspektivet ska få genomslag i planeringen är det nödvändigt att ställningstaganden och avvägningar i principiella och strategiska frågor synliggörs och motiveras. Det finns inga generella principer som bestämmer vilka val och prioriteringar som är rätt, utan alla sådana beslut får i slutändan tas baserat på det aktuella kunskapsläget och de utvecklingsambitioner som finns formulerade.

Tillämpningen av hållbarhetsperspektivet kan ge upphov till nya frågeställningar. Nya eller modifierade metoder och verktyg kan komma att behövas som stöd i planeringen. I denna rapport redovisas därför en metodportfölj som kan komplettera de metoder och verktyg som redan används i planeringen idag. ISA (integrerad hållbarhetsprocess) introduceras som ett sammanhållande ramverk för planprocessen som kan bidra till att uppmärksamheten sprids mera jämt över planeringens olika faser och att speciellt kopplingarna mellan de olika faserna blir belysta.

Slutligen kan man konstatera att en tillämpning av ett hållbarhetsperspektiv med stor sannolikhet resulterar i god planering i vid bemärkelse. Utifrån kravet på helhetssyn på utvecklingen inom olika områden skapas ett behov av transparens och väl underbyggd argumentation, egenskaper som i sig är eftersträvansvärda i all planering. Både process och utfall kan förbättras, till gagn för såväl nuvarande som framtida generationer.

## Summary

Sustainable development is a normative and politically loaded term. If it is to be able to make a meaningful contribution to planning, it should be used as an approach and not as a way of describing a particular final state. The aim is to help to ensure that development overall is such that values are managed so as to benefit present and future generations. The approach to sustainable development which RTK has drawn up is based on objectives and development aims being well planned and on planning being characterised by a holistic approach and a long-term view with particular attention paid to issues concerning vulnerability and robustness, and on clearly setting out the regional role and the regional relevance of different issues.

Sustainable development demands an open and transparent process. Experience from the work on the regional development plan for the Stockholm region from 2001 shows that it can be difficult to integrate different perspectives on sustainable development at a later date. The different perspectives should therefore be integrated in a coherent approach right from the start. The sustainability perspective should be incorporated throughout the planning process rather than merely taking the form of an impact assessment once it is completed.

If the sustainability perspective is to have an impact on planning, it is necessary that attitudes and deliberations on matters of principle and strategic issues are transparent and justified. There are no general principles which determine which choices and priorities are correct. Instead, in the long run, all such decisions must be taken based on the level of knowledge at the time and the development aims which have been drawn up.

Applying the sustainability principle can give rise to new questions. New or modified methods and tools may be required to support the planning process. This report therefore sets out a portfolio of methods able to supplement the methods and tools already used in planning today. ISA (integrated sustainability assessment) is introduced as a cohesive framework for the planning process which can help to ensure that attention is spread more evenly across the different phases of planning and that the links between the different phases are especially highlighted.

Finally, it can be stated that it is very probable that the application of a sustainability perspective will result in good planning in a wider sense. On the basis of the demand for a holistic approach to development in different areas, a need is created for transparency and well-supported argumentation, elements which are worth striving for in all planning in their own right. Both the process and the result can be improved, to the benefit of present as well as future generations.



# Inledning

Hållbar utveckling är numera ett centralt begrepp i både samhällsplanering och den bredare diskussionen om tillväxt, framsteg och utveckling. För personer verksamma inom kommunal och regional planering är begreppet oundvikligt – det dyker upp både i lagstiftning och debatt. Allmänhet såväl som politiker förväntar sig att planeringen ska hantera hållbar utveckling. Frågan är bara vad detta i praktiken innebär.

Mot denna bakgrund har Regionplane- och trafikkontoret (RTK) i Stockholm under åren 2002-2006 bedrivit ett systematiskt arbete för att försöka bringa klarhet i dels hållbarhetsbegreppets innebörd, dels vilka praktiska mått och steg som man i planeringen kan ta för att underlätta att ett hållbarhetsperspektiv upprätthålls.

Syftet med föreliggande redovisning är att förmedla erfarenheter från detta arbete och att dra slutsatser som kan ge konkret vägledning till alla de som dagligen konfronteras med hållbarhetsbegreppet och som förväntas tillämpa det. Redovisningen vänder sig till planerare på alla nivåer, samt till en bredare publik bestående av yrkesverksamma som i olika sammanhang har anledning att förhålla sig till begreppet hållbar utveckling. Även om materialet utvecklats i första hand för att möta de behov som uppstår i *regional* utvecklingsplanering är det kontorets övertygelse att resonemangen och slutsatserna borde vara av intresse även för en bredare publik intresserad av samhällsfrågor och ett av vår tids mest använda och debatterade begrepp, även på lokal och nationell nivå.

Som en del av utvecklingen av metoder och angreppssätt har den regionala utvecklingsplanen RUFSS 2001 tidigare analyserats ur ett hållbarhetsperspektiv. Resultaten från den analysen finns redovisade i en särskild rapport från RTK<sup>1</sup>.

## Rapportens disposition

Rapporten har följande huvudsakliga delar:

I det första kapitlet beskrivs begreppet hållbar utveckling och hur det konkret kan användas i planeringen, både vad avser innehåll och process. Det förhållningssätt som RTK arbetat fram redovisas och exempel på hur det kommit till användning i det regionala utvecklingsarbetet hittills presenteras.

I rapportens andra kapitel förs en diskussion om vilka kompletterande metoder och verktyg som kan komma till användning när hållbarhetsperspektivet tillämpas praktiskt i planeringen.

Det sista kapitlet innehåller de övergripande slutsatser som dragits under arbetets gång. Dessutom diskuteras några områden där utvecklingsresurser skulle kunna användas i framtiden för att ytterligare förbättra förutsättningarna för att den regionala utvecklingsplaneringen ska kunna bidra till hållbar utveckling.

Varje kapitel inleds med en kort sammanfattning av innehållet.

---

1 Hållbar utveckling i RUFSS 2001. RTK PM 2005:7.

## 10 Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering

# Hållbar utveckling i planeringen

**Hållbar utveckling** är en politisk vision som är normativ och därmed föränderlig. I detta kapitel beskrivs ett förhållningssätt till hållbar utveckling som kan tillämpas i planeringen för att bidra till att den samlade utvecklingen blir sådan att värden och kvaliteter kan förvaltas till gagn för nuvarande och kommande generationer.

Hållbar utveckling ska inte ses som ett slutmål utan som en förändringsprocess på alla nivåer och i alla sektorer av samhället. En förenklad beskrivning av denna inriktning är att den definierar något som samhället kan hålla på med länge. Om man kan "hålla på länge" avgörs av hur väl man förvaltar sina resurser, bibehåller och utvecklar önskade och nödvändiga kvaliteter, samt upprätthåller och utvecklar robusthet och anpassningsförmåga.

För att säkerställa hållbarhetsperspektivet i planeringen är det centralt att arbetet präglas av helhetssyn och långsiktighet. Ett robusthets- och sårbarhetsperspektiv bör upprätthållas under hela processen. De mål och utvecklingsambitioner som ligger till grund för planeringen bör vara tydliggjorda. Slutligen behöver planeringsfrågornas regionala dimension och den regionala rollen inom respektive område analyseras.

För att kunna bidra till hållbar utveckling bör planprocessen vara öppen, transparent och lätt att förstå. Den bör synliggöra ställningstaganden och strategiska val, vara upplagd i tydliga steg, samt ge allsidig belysning, dvs. karaktäriseras av att rätt kompetens används i varje enskilt moment.

Hållbar utveckling präglas av att den samlade utvecklingen är sådan, att värden och kvaliteter förvaltas till gagn för nuvarande och kommande generationer. Hållbar utveckling är inte en slutpunkt eller en på förhand given uppfattning om vad som är rätt eller fel. Begreppet inbegriper ekonomiska, ekologiska, sociala och kulturella aspekter och hur dessa förhåller sig till varandra. Hållbarhetsbegreppet är ett resultat av olika politiska processer och kan ses som en politisk vision. Samtidigt som begreppet är normativt och därmed föränderligt så har det i snart sagt alla tillämpningar och tolkningar haft ett starkt fokus på frågan om långsiktighet och framtida generationers behov. Detta tas i detta avsnitt som utgångspunkt för en diskussion om möjligheterna att hitta generella principer som ett hållbarhetsperspektiv i planeringen kan byggas på.

## Hållbarhetsbegreppet

Begreppet hållbar utveckling blev allmänt känt i och med publiceringen av Brundtland-rapporten 1987 och dess krav på en "*...utveckling som försöker möta dagens behov utan att begränsa eller inskränka möjligheterna att möta framtidens behov*"<sup>2</sup>. Trots att två decennier gått sedan rapporten publicerades och stor möda har lagts ner på att analysera

2 Brundtlandkommissionen (1987), Sid. 55.

begreppet kvarstår fortfarande stor osäkerhet om vad man i praktiken menar när man säger att man strävar efter en hållbar utveckling<sup>3</sup>. Framför allt ordet *utveckling* har givits varierande innebörd, och det har snarare varit regel än undantag att organisationer och länder gjort sina egna definitioner. Diskussioner om hållbarhet som förts har inte varit begränsade enbart till ekonomisk utveckling, utan även ett antal andra aspekter av de mänskliga och naturliga systemen, såsom sociala, kulturella, institutionella, materiella och ekologiska har lyfts fram.<sup>4</sup> Klart är dock att Brundtlandrapportens definition stött sig väl och att begreppet kan anses omfatta den *samlade utvecklingen* i åtminstone fyra dimensioner: ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt.<sup>5</sup>

Brundtlandkommissionen menade att hållbar utveckling ska ses som en förändringsprocess i vilken nyttjande av naturresurser, teknisk utveckling, investeringar och institutionella förändringar äger rum på ett balanserat sätt. Kommissionen lyfte fram det globala perspektivet och framhöll att alla, på alla nivåer, måste förhålla sig till de globala utmaningarna. Mänskligheten behöver hitta sätt att lösa fattigdoms- och utvecklingsproblemen utan att successivt undergräva miljö- och resursbasen.

Hållbar utveckling ska alltså inte ses som ett väldefinierat slutmål utan som en förändringsprocess på alla nivåer och i alla sektorer av samhället. En förenklad beskrivning av denna inriktning är att den definierar något som samhället kan hålla på med "länge". Hållbar utveckling förutsätter således både helhetssyn och långsiktighet. Vad som räknas som länge kan diskuteras. Det är viktigt att röra sig bortom mandatperioder och konjunkturcykler. Flera generationer kan tas som en första utgångspunkt och det är också detta *generationsperspektiv* som är det mest karaktäristiska för hållbar utveckling. Ibland används av pedagogiska skäl begreppen *kapital* och *avkastning* för att illustrera generationsperspektivet. Det naturliga och samhällliga kapital man har ska förvaltas på ett sådant sätt att det inte minskar över tiden – man ska leva av avkastningen utan att tära på kapitalet. Parallellen går i varierande utsträckning att använda för sociala, ekonomiska, kulturella och miljömässiga förhållanden, varvid frågan om *substituerbarhet* blir intressant, dvs. frågan om förlusten av kapital på ett område kan kompenseras med vinningar på ett annat. I vilken grad detta är möjligt är omstritt.<sup>6</sup> Diskussionen om hur långt det är möjligt att ersätta t.ex. "naturliga" resurser med tillverkade fortgår, men det finns en växande samsyn kring att huvuddelen av alla "ekosystemtjänster" i praktiken är omöjliga att ersätta och att förvaltningen av dessa tjänster är en av de stora globala utmaningarna framöver.<sup>7</sup> Dessa *hållbarhetsbetingade begränsningar* är tydligen på global nivå, men

3 Se t.ex. Robinson (2004), Mitchell (2002).

4 Bossel (1999); UNCSO (2001).

5 Robinson et al (1990).

6 Se t.ex. Atkinson mfl. (1997) för en allmän introduktion till resursökonomi och hållbar utveckling. Barnett och Morse (1963) förespråkar en syn på naturresurserna som innebär att alla resurser är fullt utbytbara mot substitut om prismetanier och teknologisk utveckling tillåts fungera fritt. Denna syn har mött mycket motstånd, främst av ekonomer som Costanza (1997) och Daly (1992, 1996) som visat på de många funktioner och "tjänster" som ekosystemen utför och som aldrig kommer att kunna ersättas av människans innovationer.

7 Millenium Ecosystem Assessment (2005).

blir mer och mer beroende av politiska prioriteringar och lokala avvägningar ju närmare den lokala nivån man rör sig.<sup>8</sup> Man kan förmodligen beskriva även fundamentala ekonomiska och sociala förhållanden som "oersättbara" även om gränserna mellan vetenskapliga resonemang och politiska värderingar här är mindre tydliga.

Frågan om vad som är hållbart eller var de hållbarhetsbetingade begränsningarna ligger för de naturliga och samhälleliga systemen på den regionala nivån kommer inte att närmare beröras i denna redovisning. Sådana begränsningar bestäms av en kombination av *förståelsen av hur systemen fungerar* (dvs. vilka de möjliga begränsningarna, gräns- eller tröskelvärdena skulle kunna vara) samt *politiska och praktiska överväganden* av hur legitimitet, formella påverkansmöjligheter och (politiskt) ansvar samspelar och skapar handlingsutrymme.<sup>9</sup>

Hållbarhetsbegreppet bygger alltså på en idé om att vissa grundläggande egenskaper i de ekologiska och samhälleliga systemen behöver förvaltas långsiktigt. Denna långsiktiga förvaltning bestäms huvudsakligen av tre faktorer:

- hur väl man förvaltar kapitalet och visar förståelse för de hållbarhetsbetingade begränsningarna för olika system,
- i vilken mån man lyckas behålla och utveckla systemens önskade och nödvändiga kvaliteter, samt
- om man kan upprätthålla systemens robusthet och anpassningsförmåga.

En utveckling som uppvisar dessa kvaliteter torde kunna tillgodose dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov, precis som den allmänt accepterade preciseringen av hållbar utveckling lyder. Huruvida avvägningar behöver göras mellan utvecklingen på olika områden och hur olika inriktningar och åtgärder på bästa sätt samspelar för att uppnå en hållbar utveckling är en politisk fråga som endast kan lösas i dialog och samspel mellan berörda aktörer och samhället i stort.

Dessa tre faktorer utgör basen för det förhållningssätt som på olika sätt redovisas i det följande.

## Förvalta kapitalet

Om samhället ska kunna utvecklas långsiktigt behöver det naturliga och det samhälleliga kapitalet eller resurserna förvaltas på ett sådant sätt att det inte minskar över tiden – man ska leva av avkastningen av kapitalet utan att tära på det. Tanken har sitt ursprung i förvaltningen av förnyelsebara naturresurser och det är enkelt att förstå denna princip om man tänker på ett fiskbestånd i havet eller ett område med produktiv skogsmark. Många har dock valt att utsträcka begreppet till att gälla hela samhället och då omfatta

<sup>8</sup> Robinson (2004).

<sup>9</sup> En aktuell parallell kan dras till de internationella klimatförhandlingarna där den opolitiska och strikt vetenskapliga lägesbeskrivningen som FN:s klimatpanel presenterat i sin fjärde utvärdering (2007) legat till grund för en politisk process som resulterade i överenskommelsen på Bali mellan klimatkonventionens parter i december 2007.

sociala och ekonomiska förhållanden. På den nationella skalan säger t.ex. OECD (2001) att "social hållbarhet" kräver hög sysselsättning, jämlikhet och demokratiskt deltagande i beslutsprocesser samt effektiva skyddsnät för att dämpa effekter av strukturella och demografiska förändringar. För ett lands ekonomi gäller enligt OECD att den ska präglas av låg inflation och ett stabilt finansiellt system. På den nationella skalan brukar man tala om att kapitalstocken – mänskligt kapital, socialt kapital, naturkapital och tillverkat kapital (infrastruktur etc.) – inte ska minska över tiden.<sup>10</sup>

Ekonomiska analyser har ofta utgjort en grund för regional utvecklingsplanering. En regions utveckling är en funktion av dess marknadsförutsättningar, som i sin tur är en kombination av dess "givna" resurser samt materiella och immateriella infrastruktur (till exempel broar, vägar, skolor, sjukhus men även socialt kapital, humankapital och regelverk). Det uttrycks ofta som att "marken plus tillgängligheten ger geografin", vilket betyder att ekonomiska förutsättningar och marknadens drivkrafter påverkar exempelvis en regions befolkning, bosättningsstruktur, arbetsmarknad och transportflöden. Även om marknadskrafter skapar fundamentet i de flesta regionala planer är sociala och ekologiska frågor viktiga för planens utformning och dimensionering. Generellt kan en regions sociala, kulturella och ekonomiska resurser uppfattas som oändliga och potentialen för förbättrade värden likaså, eftersom de är rörliga. En storstadsregion kan dra till sig kapital i form av pengar och folk och utveckla det kapital som redan finns i regionen. Naturresurser är av en annan karaktär. Många av dessa resurser är begränsade. Dessutom kan naturresurser ibland förbrukas i en region även om de "tillhör" en annan. Det innebär att regionen bör hushålla inte bara med regionens egna men även med nationella och i vissa fall globala resurser. Vissa anser att samma förhållande gäller även mänskliga och ekonomiska resurser utifrån olika rättvise- eller fördelningsperspektiv.

Kapitalbegreppet är mest användbart i enkla, relativt slutna system, där konsumtion av varor och tjänster omedelbart påverkar den lokala resursbasen. På regional skala blir det mycket komplicerat att bedöma utvecklingen över tiden, speciellt eftersom en region som Stockholm har så stort utbyte med sin omgivning. Kapitalbegreppet är alltså intressant från ett teoretiskt perspektiv, men svårt att operationalisera. Icke desto mindre är principen om långsiktig förvaltning av resurserna en av hörnstenarna i hållbar utveckling och en av planeringens viktiga uppgifter är att skapa förutsättningar för sådan förvaltning.

## Bibehålla och utveckla önskade och nödvändiga kvaliteter

För att man ska kunna tala om en hållbar utveckling är det nödvändigt att inte bara tala om *mängden* resurser utan också om deras *kvalitet*. Vissa kvaliteter och egenskaper i de ekologiska och samhällliga systemen är nödvändiga att bevara för att garantera deras långsiktiga överlevnad. För exempelvis ekosystemen betonas numera vikten av deras mångfald – biodiversitet – för att upprätthålla den långsiktiga produktions- och anpassningsförmågan.

<sup>10</sup> T.ex. Hamilton och Lutz 1996; Hamilton 2000.

För en storstadsregion som Stockholm innebär behovet av att bibehålla och utveckla önskade och nödvändiga kvaliteter att värden som exempelvis social sammanhållning, trygghet, och innovationsförmåga måste förvaltas över tiden. Dessa faktorer är svårfångade och låter sig inte mätas. Samtidigt är de viktiga för att samhället ska fungera och uppfattas som gott. Även ekonomin behöver visa upp ett visst mått av mångfald för att exempelvis minska risken för stora negativa regionala effekter om en viss sektor drabbas av problem.

Regionens fysiska värden i form av exempelvis hög biologisk mångfald, ren luft och rent vatten måste också förvaltas och utvecklas långsiktigt, liksom de grundläggande tekniska försörjningssystemen för energi, avfall, vatten, avlopp och massor. I arbetet med att ta fram en ny regional utvecklingsplan är transport- och utbildningssystemen samt bostadssektorn identifierade som strategiska. För dessa system anses det i dagsläget speciellt angeläget att åtgärda kapacitetsbrister och kvalitetsproblem.

## Upprätthålla robusthet och anpassningsförmåga

Hållbar utveckling kräver förståelse för hur de ekonomiska, sociala och ekologiska systemen reagerar vid störningar utifrån. Robusthet och sårbarhet kan ses som varandras motsatser. De speglar ett naturligt eller samhällsligt systems utsatthet, känslighet eller mottaglighet, och dess anpassnings- eller återhämtningsförmåga när det påverkas negativt av en tillfällig chock eller långsiktig trend. Ett robust samhälle förväntas att relativt väl klara av svåra och oväntade påfrestningar, störningar och hot.<sup>11,12</sup>

Sårbarhet kan definieras som ett "systems" känslighet, eller mottaglighet, för att påverkas negativt av en given påfrestning. Systemet kan till exempel vara naturen eller olika delar av samhället. Sårbarhet används i många olika sammanhang, för många olika sakfrågor och på flera olika samhällsliga nivåer. Begreppet började användas i samband med analyser av effekterna av naturkatastrofer där det var tydligt att olika samhällen som drabbades av liknande katastrofer reagerade mycket olika. Försöken att förklara skillnaderna i effekter resulterade i "sårbarhet" som begrepp – vissa samhällen är mer sårbara än andra för samma sorts påfrestning och de negativa effekterna blir därför större.

Studier av sårbarhet handlar alltså om att identifiera risker och konsekvenser av olika slag av förändringar och störningar. Det finns omfattande erfarenhet av att studera samhällets sårbarhet ur ett tekniskt perspektiv. Modeller av långsammare verkande processer av mer strukturell karaktär saknas dock.

Det kan vara värt att notera här att *robusta* system inte nödvändigtvis är *rigida* system. Det motsatta kan i många fall vara fallet – robusta system kan vara flexibla system, det vill säga system som klarar att anpassa sig till många olika situationer och händelser och snabbt ta till vara olika möjligheter som öppnar sig.

11 The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2001) definierar till exempel robusthet som "styrka; graden till vilket ett system *inte* påverkas av influenser". Robusthet blir med denna definition en funktion av utsatthet, känslighet och resiliens. Frågor om hur man skulle kunna använda begreppen sårbarhet och robusthet i regional utvecklingsplanering har undersökts mer i detalj i ett separat PM i RTK:s publikationsserie.

12 Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2003).

## Hållbar utveckling i praktiken: innehåll

Hållbar utveckling sammanfattar en önskan att förvalta och utveckla en regions resurser, att bibehålla och utveckla önskade och nödvändiga kvaliteter samt att upprätthålla och utveckla robusthet och anpassningsförmåga. Frågan är hur detta synsätt kan komma till praktiskt uttryck i planeringen.

Oavsett vilka värden eller kvaliteter som ska förvaltas och utvecklas står man i planeringen inför en mängd praktiska och metodologiska problem. Det handlar om möjligheterna att även i framtiden upprätthålla vissa kvaliteter och generera önskade värden, trots interna och externa påfrestningar. Planeringen är fylld av avvägningar – mellan olika nivåer, mellan olika samhällsliga mål, och mellan olika organisationers intressen. Nyckelprinciper i planering för hållbar utveckling måste dock alltid vara *helhetssyn* och *långsiktighet*. För utvecklingsplanering innebär att man bör ha *en klar uppfattning om i vilken riktning man ska* och ha ett arbetssätt som leder ditåt på ett så effektivt sätt som möjligt. Planeringen bör också syfta till att upprätthålla *robusthet* – möjligheterna att hantera påfrestningar och förmågan att anpassa sig i nya situationer. Slutligen behöver planeringen tydligt ta ställning till vilka frågor som ska hanteras – vilka frågor har en *regional dimension* och vilken är i så fall den *regionala rollen*?

Dessa fem perspektiv på utvecklingsplaneringen utgör grunden i den *analysram* för hållbar utveckling som utvecklats av RTK. Vart och ett av dessa perspektiv diskuteras i detalj nedan. Analysramen sammanfattas i Box 1 (sid. 23).

## Tydliga mål och utvecklingsambitioner

Hållbar utveckling präglas av att den *samlade* utvecklingen är sådan, att värden och kvaliteter förvaltas till gagn för nuvarande och kommande generationer. Utan klara mål och utvecklingsambitioner är det svårt att formulera genomtänkta och stabila strategier som utgångspunkt för val och prioriteringar av åtgärder. Det är därför av central betydelse att utvecklingsriktningen definieras tydligt och att planeringen förmedlar en klar bild av vart man vill komma inom olika områden. Det bör alltså klargöras vilka värden man önskar behålla och utveckla. Detta gäller funktioner eller system inom såväl som utanför regionen. I den mån systemförståelsen bygger på teoretiska resonemang eller modeller bör detta tydliggöras.

## Helhetssyn

Utgångspunkten för ett tillämpat hållbarhetsperspektiv i planeringen är att lyfta fram de värden och funktioner som vi vill förvalta och utveckla långsiktigt, samt att ta hänsyn till deras inbördes samband i utformningen av åtgärder. Det blir då nödvändigt att redovisa och diskutera kopplingar mellan olika förslag eller områden – att identifiera vägvalsfrågor och belysa konsekvenser av olika ställningstaganden som underlag för prioriteringar. Planeringen bör kort sagt präglas av helhetssyn.

Syftet med att tillämpa helhetssyn i planeringen är att i slutändan skapa ett beslutsunderlag och en plan där problem är brett definierade från början. Effekter och kopplingar på olika nivåer i tiden och rummet ska analyseras så att utvecklingen på ett område



inte oavsiktligt sker på bekostnad av utvecklingen på ett annat. Faktorer eller system i regionen som anses viktiga att stödja ska beskrivas. De strategier som föreslås ska vara samordnade och bidra till att olika utvecklingsmål samtidigt kan uppnås.

Det finns flera anledningar till att stärka den systematiska tillämpningen av helhets-syn i planeringen. I utvärderingen av hållbarhetsperspektivet i RUFSS 2001<sup>13</sup> drogs bland annat slutsatsen att en sådan tillämpning i det beskrivande/analyserande arbetet i planeringen kan stimulera till en systematisk kartläggning av de inbördes relationerna mellan mål och strategier, med en inventering av möjliga relevanta samband som resultat. I det följande strategiformulerande arbetet kan den stödjande fokuseringen på vissa typer av åtgärder och samband som bedöms som särskilt viktiga. Samtidigt ger tillämpad helhets-syn tillfälle att identifiera möjliga nyckelstrategier som bidrar till att uppfylla mål på flera områden samtidigt. När dessa strategier identifierats kan olika förslags betydelse för helheten bedömas och belysas.

Det är rimligt att anta att tillämpad helhetssyn i planeringen kan bidra till minskade målkonflikter samt ökad robusthet i planens genomförande med färre "överraskningar" i genomförandeskedet.

Att tillämpa helhetssyn i planeringen handlar inte i första hand om att tillföra nya moment eller skapa en mer komplicerad process. Istället handlar det om att förändra rådande arbetssätt och problemformuleringar, samt att i vissa moment komplettera konventionellt underlag med speciellt utformade analyser. De samband man intresserar sig för kan vara av olika typ:

- mellan olika (sak)områden
- mellan olika geografiska områden (länshalvor, förort-innerstad, landsbygd-stad)
- mellan geografiska nivåer: (Mälardalen – granmlänen – Stockholms län – delregioner inom Stockholms län).

Det finns ingen teori som bestämmer vilka samband som är relevanta eller lämpliga att beakta i en viss planeringssituation. Urvalet får därför baseras på omdöme och erfarenhet kombinerat med en öppen diskussion med aktörer från olika områden.

## Långsiktighet

Hållbarhetsperspektivet kräver att planeringsprocessen och beslutsfattandet präglas av långsiktighet. Detta är förvisso inget nytt i samhällsplanering, men planering för hållbar utveckling understryker behovet av att hantera effekter i många samhällssektorer, på många geografiska skalor och av flera olika slag samtidigt. I vilken grad man lyckas hantera alla dessa dimensioner avgör i slutändan om man bidrar till hållbar utveckling eller inte.

Några enkla genvägar för att få planeringsprocessen att präglas av långsiktighet finns inte. Inte heller går det att säga precis *hur* långsiktig man ska vara – det får ju inte bli så att man tittar så långt in i framtiden att man misslyckas med att lösa de problem som

13 Hållbar utveckling i RUFSS 2001. RTK PM 2005:7.

är mest angelägna att ta itu med i det korta perspektivet. Det finns dock många exempel på hur insatser kan ge positiva effekter på ett område i det korta perspektivet, men långsiktigt leder till negativa effekter på samma eller andra områden. Det innebär att ett viktigt moment i planeringen är att tydliggöra vad som är viktigt i det korta respektive långa tidsperspektivet och att föra resonemang kring hur åtgärder på kort och lång sikt hänger ihop och kan samverka. I det pågående arbetet med att ta fram en ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen behandlas tre tidsperspektiv; ett generationsperspektiv (40 år), ett medellångt "LU-horisont"<sup>14</sup> (20 år) och ett kortare genomförandeperspektiv (10 år).

Strävan efter en hållbar utveckling fäster uppmärksamheten på de delar av den regionala planeringen som är uppenbart långsiktiga till sin karaktär. Det är inte endast de fysiska komponenterna i den regionala planeringen som har betydelse i ett sådant perspektiv. Exempel på andra faktorer som har påtagligt långsiktiga effekter är institutionella förhållanden samt forskning och utvecklingsarbete. Begreppet lång sikt skiljer sig mellan olika sakområden. Ekonomers planering sträcker sig sällan längre än 10 år. Regionplaneringens scenarier brukar omfatta 30 år. För vägar räknas i samhällsekonomiska kalkyler med en livslängd på 40–60 år, för järnvägar 60 år. Många effekter i miljön sträcker sig över tidsperspektiv som är väsentligt längre.

Långsiktigheten i planeringen gynnas av att olika åtgärders tidsavtryck klargörs, dvs. beskrivningar av när olika effekter uppstår, om de är bestående och vilka faktorer som påverkar beständigheten. Det är värdefullt om osäkerheter behäftade med underliggande antaganden och prognoser synliggörs. Osäkerheterna kan exempelvis gälla åtgärdernas känslighet för faktorer som teknikutveckling och ökad vetenskaplig förståelse, men också förändringar i värderingar och politiska prioriteringar. Dessutom bör man belysa i vilken utsträckning olika handlingsalternativ påverkar handlingsmöjligheterna i framtiden, dvs. i vilken utsträckning handlingsfriheten i framtiden ökar eller minskar beroende på vilket alternativ som väljs.<sup>15</sup> Denna fråga är särskilt intressant ur ett robusthetsperspektiv, vilket diskuteras nedan.

## Robusthets- och sårbarhetsperspektiv

Robusthet kan definieras som sannolikheten att ett system eller en process *inte* påverkas negativt av en given påfrestning. Begreppet kan användas för att beskriva och analysera exempelvis ekosystem, delar av samhället, olika näringar, eller strategier och genomförandet av åtgärder. I den regionala utvecklingsplaneringen kan begreppet därför användas på två olika sätt:

- robustheten i genomförandet av planen, dvs. möjligheterna att genomföra åtgärder och förslag trots ändrade förutsättningar i framtiden (politiskt, ekonomiskt, kunskaps- och värderingsmässigt)

<sup>14</sup> Med "LU-perspektiv" avses den analys av den ekonomiska utvecklingen på 15-20 års sikt som Långtidsutredningen regelbundet utfört.

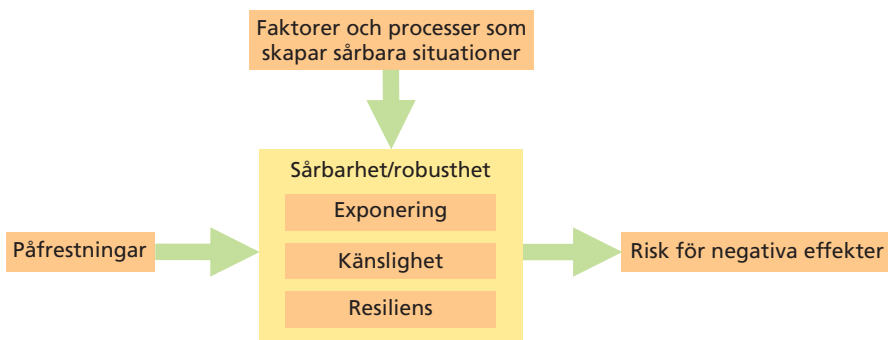
<sup>15</sup> Söderbaum (1986).

- robustheten i de värdeskapande system som planen inriktas på att förvalta och utveckla, dvs. möjligheterna för systemen (hjälpna av åtgärderna i planen) att även i framtiden upprätthålla vissa kvaliteter och generera de önskade värdena trots interna och externa påfrestningar.

Robustheten i den senare betydelsen kan ökas genom att minska exponering och känslighet, eller genom att öka resiliensen. I Figur 1 nedan illustreras en modell för detta<sup>16</sup>. Systemets *utsatthet* eller *exponering* beskriver sannolikheten att en viss påfrestning inträffar och *känsligheten* bestämmer hur svårt påfrestningen drabbar det. *Resiliensen* är systemets förmåga att återhämta sig från och hantera påfrestningen samt förmågan att anpassa sig till den nya situation som uppstår efter påfrestningen.

I allmänhet är det lättare att analysera brister och problem i hanterandet av påfrestningar än att se styrkorna – man vill åstadkomma ett robust samhälle genom åtgärder inriktade på att minska sårbarheten.

Figur 1. **Modell för sårbarhetsanalys (efter Kasperson och Kasperson 2001)**



Robusthetsperspektivet kan berika planeringen genom att lyfta fram frågeställningar rörande hot eller möjliga påfrestningar samt vilka grupper, aktörer eller system som är utsatta för dessa hot. Vad bestämmer utsatta grupper eller sektors känslighet? Hur ser utsatta grupper och sektors möjligheter att hantera påfrestningarna och anpassa sig till en ny situation ut? Beroende på de frågeställningar man försöker belysa kan en analys av sårbarhet och robusthet skäras på olika sätt och exempelvis inriktas på specifika segment av befolkningen, olika tekniska system, olika samhällssektorer eller olika geografiska områden.

Sårbarhetsanalyser på regional nivå belyser kopplingar till externa faktorer i omvärlden och dess regionala inverkan. Få sociala grupper, system, sektorer eller geografiska områden utsätts dock för en påfrestning i taget. Därför är det viktigt att klargöra hur olika av varandra oberoende påfrestningar samverkar.

16 Modellen har bl.a föreslagits av Kasperson and Kasperson (2001).

Genom att analysera ett system ur ett sårbarhetsperspektiv kan man få en bild av vilka faktorer som på lång sikt kommer att kunna påverka utvecklingen negativt. Sårbarhetsanalysen skiljer sig från analyser av olika scenarier (som också syftar till att undersöka framtiden) i att den är speciellt inriktad på att försöka förstå *dynamiken* i olika system. Systemet i fråga kan vara en region, en kommun eller viss del av samhället som man intresserar sig för. Planering kan sedan inriktas på att minska sårbarheten genom att fokusera insatser och på att minska utsatthet, känslighet eller öka resiliensen beroende på vilken del som står för det största bidraget till sårbarhetssituationen.

Sammanfattningsvis är det därför viktigt att planeringen klargör sårbarhetssituationen och beaktar sådana faktorer både i målformuleringar och i utformningen av förslag och åtgärder. Speciellt bör man belysa vilka processer eller förhållanden som hindrar grupper och sektorer att minska sin sårbarhet och på vilka sätt den regionala utvecklingsplaneringen kan bidra till förbättringar i detta avseende.

## Regional roll och den regionala dimensionen

Definitionen av hållbar utveckling betonar tidsdimensionen tydligt. Dagens användning av resurser ska balanseras med kommande generationers behov och möjligheter. Där emot är betydelsen inte lika tydlig när det gäller den rumsliga dimensionen: vad ska ingå i planeringen – vilka är de regionala frågorna? Ska planeringen hantera faktorer och effekter utanför regionen och i så fall på vilket sätt? Systematiska försök att definiera vilka frågor som utifrån en önskan om hållbar utveckling är relevanta att hantera på regional nivå eller analyser av hur denna nivå utifrån detta lämpligen avgränsas geografiskt saknas.

För att kunna arbeta praktiskt med hållbar utveckling på regional nivå är det alltså viktigt att formulera förutsättningarna för regionens relationer till omvärlden. Detta underlättas om det dels finns principer för att avgöra en frågas eller ett ämnesområdes *regionala relevans*, dels om det görs ett resonemang kring den *regionala rollen* och vad den regionala utvecklingsplaneringen ska ägna sig åt. Dessa principer bör lyftas fram i planeringen.

För att avgöra den regionala relevansen är det bland annat nödvändigt att analysera respektive frågas rumsliga utbredning i olika avseenden. Stockholmsregionen och Sverige är idag mer än tidigare en integrerad del av det globala systemet både när det gäller ekonomi, miljö, kultur och sociala förhållanden. Därmed ställs krav på den regionala utvecklingsplaneringen att sätta in regionen i ett större sammanhang. Den funktionella Stockholmsregionen har varierande geografisk utbredning beroende på vilken aktivitet som avses. Arbetspendlingens utbredning är ett exempel i vilken staden är nod<sup>17</sup> och där

17 Stockholms roll som nod i en *funktionell region* för arbetsmarknad, varor och tjänster samt kunskap, information och beslutsfattande har beskrivits och diskuterats i detalj i *Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning – ett diskussionsunderlag om den funktionella regionen* (RTK 2003). Utgångspunkten är där en begreppsapparat hämtad från den ekonomiska geografin där storstaden som nod tillsammans med omlandet utgör en funktionell region. Sambandet mellan nod och omland tar sig uttryck i resande och andra fysiska flöden.

just möjligheterna att från olika platser nå regioncentrum inom en viss tid begränsar arbetsmarknadsregionens storlek. Rent allmänt finns det ett intresse av att i relation till hållbar utveckling resonera kring olika frågors utbredning i rummet – deras geografi. Geografin bestäms av vilken aspekt av frågan man väljer att fokusera på. *Aktiviteternas* och *effekternas* geografi ges av var aktiviteter eller processer utspelar sig, vilka effekter de ger och i vilken skala man bäst beskriver dem. Exempelvis är vägtrafiken i Stockholm huvudsakligen regional samtidigt som viss trafik har strikt lokal respektive interregional/nationell/kontinental/global karaktär. Effekternas utbredning varierar beroende på om man intresserar sig för buller, påverkan på luftkvalitet eller utsläpp av klimatpåverkade gaser.

Begreppet *systemgeografi* kan på samma sätt användas för att beskriva avgränsningen av system med en viss funktionell utbredning. Ett bra exempel är vattenfrågor som bäst beskrivs och hanteras på avrinningsområdesnivå. Andra exempel på systemgeografier är Stockholmsregionens bostadsmarknad, fjärrvärmenätet, eller regionens grö- och blåstruktur.

Den *administrativa geografin* beskriver var vilka beslut fattas, vilket inflytande olika beslutsnivåer har, hur åtgärder finansieras samt hur beslut om detta fattas. Exempelvis baseras den regionala utvecklingsplaneringen i Stockholm på länsavgränsningen medan många av de för regionen viktiga infrastruktursatsningarna beslutas och finansieras av staten. Möjligen kan i detta sammanhang också *åtgärdernas geografi* lyftas fram, dvs. var man väljer att sätta in åtgärder för att lösa ett problem eller skapa en viss effekt.

Frågor där geografierna för aktiviteter, åtgärder och effekter skiljer sig är sannolikt svårast att hantera i planeringen. Orsaken är enkelt uttryckt att positiva effekter kommer att uppstå i ett geografiskt område, medan negativa effekter drabbar ett annat. Många infrastrukturprojekt är av denna karaktär – byggandet av en trafikled påverkar de närboende med buller och försämrad luftkvalitet, men gynnar hela regionen i form av ökad tillgänglighet. Omvandling av fritidsområden till permanentboende drivs av dem som av olika skäl vill bosätta sig i området men missgynnar de regionala ambitionerna att koncentrera boendet till områden med goda kollektivtrafikförutsättningar. Om positiva effekter uppstår inom regionen och negativa utanför, eller omvänt, kompliceras bilden ytterligare.

En viss sakfråga kan alltså ha en mängd olika möjliga geografiska avgränsningar. Detta ställer krav på flexibilitet och på olika sammansättningar av aktörer för att hantera olika frågor.

Hållbar utveckling förutsätter att aktörer på alla nivåer tydliggör hur de uppfattar sin roll i ett större perspektiv och klargör hur man ser på sina möjligheter att bidra till utvecklingen också utanför det egna territoriet – i andra regioner och på den nationella och globala nivån. Planeringen bör därför synliggöra vilka faktorer eller aktiviteter i regionen som påverkar relevanta förhållanden *utanför* regionen och i vilken mån dessa har beaktats i val och utformning av åtgärder. Detsamma gäller, kanske i ännu högre grad, förhållandet mellan den regionala nivån och kommunerna.

En diskussion om hållbar utveckling i storstadsregioner behöver alltså uppmärksamma flera viktiga frågor. Till att börja med har städer inte tydliga geografiska avgräns-

ningar mot kringliggande områden. Människor, material och tjänster, naturresurser och föreningar kan med lätthet förflytta sig över administrativa gränser. Beslutsfattare behöver därför förstå stadens verkliga och funktionella storlek och egenskaper. För det andra kan regional utveckling aldrig fränskiljas den nationella och globala arenan vad gäller handelsfrågor, politik och många viktiga miljöeffekter. Beroendet städer och det globala systemet emellan innebär att även om städer åstadkommer hållbar utveckling på lokal nivå, är de globala frågorna inte nödvändigtvis lösta.<sup>18</sup>

### Slutsats

Hållbar utveckling beskrivs vanligtvis som samspelet mellan den levande miljön (ekosystemen), det sociala och det ekonomiska systemet. Att "jobba med hållbar utveckling" blir med denna syn i praktiken en fråga om att sätta hållbarhetskriterier för de olika områdena och sedan arbeta mot dem. Med detta synsätt blir problemet i teorin hanterbart, men erfarenheten visar att det i praktiken inte tillför särskilt mycket – för respektive aktör är det lätt att jobba vidare som förut och hävda att man i den utsträckning som är möjligt "beaktar" de effekter ens agerande kan ha på andra sektorer.

Den analysram som presenterats här och dess fokusering på fem nyckelaspekter av planeringen kan ge praktisk hjälp att ge hållbarhetsperspektivet ett konkret innehåll. Analysramen har visat sig mycket kraftfull som bedömningsinstrument<sup>19</sup>, men också som en "checklista" som praktiskt kan komma till användning i olika skeden i planeringen.

Att få in rätt frågeställningar och innehåll i planeringen är dock inte tillräckligt för att åstadkomma hållbar utveckling. Också själva arbetssättet kan behöva förändras för att de komplexa frågeställningar som hållbarhetsperspektivet ger upphov till ska kunna lösas. Det är om dessa processfrågor som det följande avsnittet handlar.

---

<sup>18</sup> World Urban Forum (2006).

<sup>19</sup> *Hållbar utveckling i RUF 2001*. RTK PM 7:2005.

## Box 1. Analysram för utvärdering av hanteringen av hållbar utveckling i planeringsdokument

I samband med analysen av hållbarhetsperspektiv i RUF5 2001 utvecklades nedanstående uppsättning frågor – "analysramen" – som ett instrument för att bedöma plandokument. Frågorna bygger på att det framför läsaren finns ett plandokument som ska bedömas.

### Målformuleringar och utvecklingsambitioner

- Definieras utvecklingsriktningen tydligt, dvs. ges en klar bild av vart man vill komma inom respektive område?
- Beskrivs de system och värden man vill bevara och utveckla?
- Beskrivs de resonemang och modeller som ligger bakom antaganden om hur systemen fungerar?

### Helhetssyn

- Är problemen brett och förutsättningslöst formulerade?
- Tydliggörs, på både kort och lång sikt, centrala samband mellan utvecklingen inom de olika områdena och går det att förstå den samlade utvecklingen?
- Beskrivs faktorer eller system i regionen som viktiga att stödja eller få till stånd för att utvecklingen ska bli gynnsam på respektive område?
- Formuleras samordnande strategier för hur olika utvecklingsmål ska uppnås?
- Beskrivs hur sambanden mellan olika områden påverkar utformningen av åtgärder och förslag?
- Beaktas konflikter och synergier? Görs försök att undvika det förra och stödja det senare?
- Kategoriseras och beskrivs kopplingarna så att det klargörs vilka förutsättningar det finns för att säkerställa att åtgärderna inom olika områden stödjer och inte motverkar varandra, på kort såväl som på lång sikt?
- Tydliggörs begränsningar (lokala, regionala, globala) för utvecklingen?

### Långsiktighet

- Klargörs skillnaderna i tidsperspektiv mellan olika utvecklingsområden?
- Klargörs olika åtgärders tidsavtryck?
- Synliggörs och diskuteras de osäkerheter som är behäftade med underliggande antaganden och prognoser?
- Belyser underlaget om och hur olika planeringsalternativ påverkar handlingsmöjligheterna i framtiden?

#### Robusthet

- Analyseras vilka hot eller möjliga påfrestningar regionen och dess delsystem kan bli utsatta för nu och i framtiden, klargörs vem eller vad som är mest utsatt för dessa hot?
- Utreds vad som bestämmer utsatta grupper eller sektors känslighet?
- Analyseras hur möjligheterna för utsatta grupper eller sektorer att hantera och anpassa sig till en ny situation ser ut?
- Diskuteras hur planeringen kan bidra till att grupper, delsystem och centrala funktioner och processer kan öka sin robusthet?

#### Frågornas regionala relevans och den regionala rollen

- Definieras kriterier för att avgöra olika frågors karaktär och regionala relevans?
- Analyseras hur olika sakfrågors utbredning i rummet ser ut – deras olika geografier?
- Förs resonemang om vilka förhållanden i omvärlden som påverkar utvecklingen i regionen? Klargörs vilka av dessa faktorer som de regionala aktörerna kan påverka?
- Beskrivs vilka frågor som rör regionala intressen men som inte anses ha en plats i den regionala utvecklingsplaneringen?
- Analyseras regionens påverkan på förhållanden i omvärlden? Beaktas dessa effekter i val och utformning av åtgärder?

## Hållbar utveckling i praktiken: process

Hållbarhetsperspektivet kan bidra till tydliga ställningstaganden i principiella och strategiska frågor i planeringen. Men om hållbar utveckling ska vara utgångspunkt för arbetet, snarare än enbart ett avstämningsinstrument under arbetets gång, behöver man se till att både process och innehåll reflekterar ett tydligt och uttalat hållbarhetsperspektiv. Det förutsätter att hållbar utveckling ges en central roll redan från början. Det innebär också att förhållningssättet ger avtryck inte bara i problemformuleringar och avgränsningar, utan också i programarbete och planeringsprocess.

För att kunna bidra till hållbar utveckling bör själva planprocessen synliggöra och motivera ställningstaganden och strategiska val, dvs. präglas av en väl utvecklad argumentation. Dessutom bör den vara öppen, transparent och lätt att förstå, samt vara upplagd i tydliga steg. Slutligen ska den ge allsidig belysning, dvs. karaktäriseras av att rätt kompetens utnyttjas i varje enskilt moment. Samtidigt ska beslutsfattandet präglas av demokrati, deltagande och jämlikhet. Att tillämpa dessa principer ställer stora krav på samordning och förmåga att skapa bra underlag utifrån vilket prioriteringar mellan olika intressen kan göras.

Precis som för innehållet i planeringen finns det för processen dock inget enskilt "recept" som garanterar att planeringen bidrar till hållbar utveckling. Från forskningen



finns det dock lovande angreppssätt att låna och inspireras av. Ett sådant förslag på allmänt tillvägagångssätt är den ”integrerade hållbarhetsprocess” som tagits fram inom ramen för ett större pan-europeiskt forskningsprojekt finansierat av den Europeiska kommissionen. Arbetssättet presenteras i det följande.

## Integrerad hållbarhetsprocess

Integrerad hållbarhetsprocess – ISA – kan fungera som ett ramverk för att arbeta med hållbar utveckling i planeringen.<sup>20</sup> Processen följer fyra steg som korresponderar väl med stegen i en planeringsprocess av den typ som bedrivs i Stockholmsregionen. Arbetssättet utvecklas inom det internationella forskningsprojektet MATISSE. Metoder och verktyg för ISA tas fram för strategiska beslut såsom politiska program och planer.<sup>21</sup> Tanken är att ISA ska kunna användas för att stödja beslutsfattande inom EU på alla nivåer från den lokala till den europeiska.

För att underlätta att olika perspektiv redan från början integreras i planeringsprocessen är det grundläggande att den är systematiskt upplagd – arbetet bör följa en överenskommen ordning. Det bör framgå hur de olika momenten i processen hänger ihop och på vilka grunder olika steg tas. ISA är en process som uppfyller dessa kriterier.

ISA kan beskrivas som en iterativ process i fyra steg i vilken man utvecklar och tillämpar en gemensam tolkning av hållbar utveckling i ett specifikt sammanhang i syfte att utforska lösningar på komplexa samhällsproblem. En viktig egenskap är att det är ”tillåtet” att ifrågasätta och vid behov ompröva grundläggande antaganden och mål även sedan man kommit vidare i arbetet och börjat utreda olika alternativa lösningar på problemet. Bland de medverkande behöver det alltså finnas en beredskap för att hantera eventuellt nya problemformuleringar även sedan processen påbörjats.

ISA bygger på uppfattningen att det finns ett stort mervärde med ett brett deltagande i processen. Det kan finnas ideologiska skäl till detta, men minst lika viktigt är de pragmatiska skälen – med synpunkter och idéer från en bredare krets medverkande ökar chanserna att slutresultatet av processen är förankrat. Genomförandet kan på detta sätt förenklas påtagligt. I Stockholmsregionen har sedan länge möjligheterna för regionens aktörer att både styra och medverka i processen setts som en hörnsten i den regionala planeringen. Den breda medverkan som ISA bygger på är alltså inget nytt för aktörerna i regionen.

20 Arbetssättet kallades ursprungligen *Integrated Sustainability Assessment* (ISA). I arbetet med hållbar utveckling i den regionala planeringen har begreppet översatts till ”integrerad hållbarhetsprocess”, vilket också speglar en viss omarbeting av det ursprungliga konceptet. I planeringen är syftet med att tillämpa ISA i första hand att redan från början och sedan kontinuerligt genom hela planeringen upprätthålla ett hållbarhetsperspektiv. Detta angreppssätt skiljer sig från tidigare tillämpningar av hållbarhetsbegreppet i regional planering (exempelvis i RUF5 2001) där fokus legat på att utvärdera och konsekvensbedöma ett redan färdigt planförslag.

21 Rotmans och Weaver (2005).

Det är önskvärt att ISA-processen går igenom alla steg åtminstone en gång men gärna flera. På grundval av vad man lärt sig från en första runda kan man justera och förbättra alla stegen, inklusive aktörssamverkan, i en andra runda.

De fyra ISA-stegen ser ut som följer:

### **Kartläggning**

I detta steg utvecklas problemförståelsen. Olika intressenters syn kartläggs och en gemensam problembild tas fram, inklusive drivkrafter och påverkansfaktorer. Avgränsningar görs – geografiskt, tidsmässigt, funktionellt och effektmässigt. Därefter utvecklas en beskrivning av den aktuella helheten ("systemet"), dess externa drivkrafter och interna relationer. Efter att avgränsningar gjorts är det möjligt att ta fram en första bild av grundantaganden och förutsättningar. Dessa kan dock komma att revideras i senare skeden.

### **Vision, mål och strategier**

En gemensam vision av vad som skulle kunna vara en önskvärd framtid för regionen utvecklas utifrån den situation som tecknats i föregående steg. Processen med att utveckla visionen är minst lika viktig som själva visionen. I arbetet ingår att skapa en gemensam tolkning av vad hållbar utveckling innebär i planeringen. Med utgångspunkt från visionen formuleras sedan mål som i sin tur utgör underlag för val av strategier och förslag till åtgärder.

### **Test – alternativprövning**

I detta steg görs mer detaljerade analyser och alternativjämförelser av de olika åtgärdsförslagen. Identifiering av målkonflikter och synergier, samt hur de kan hanteras, är viktiga delar av analysen. Det kan vara lämpligt att kombinera formaliserade modeller med mer kvalitativa diskussioner, ekonomiska metoder med fysiska, samt att arbeta med multikriteriemetoder<sup>22</sup> för att tydligt belysa de avvägningar som görs. Processen innebär att man genomför ett antal loopar, det vill säga att man utvärderar/omprövar och vid behov modifierar även mål och strategier.

### **Uppföljning**

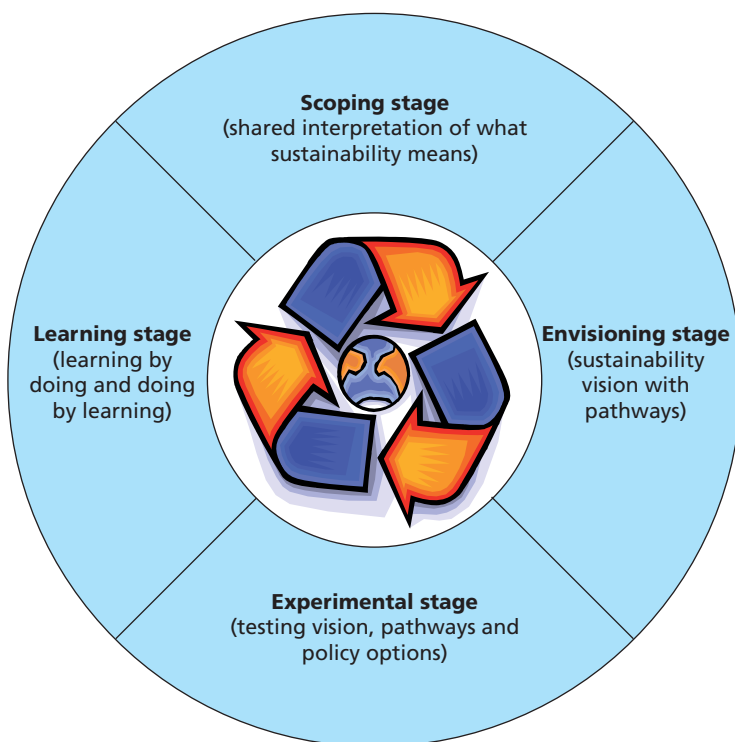
Det sista steget syftar till att säkerställa att man kan dra lärdomar från planeringsprocessen inför nästa planeringsomgång. Det förutsätter både att processen är transparent och att den dokumenteras så att ett kontinuerligt lärande kan ske.

I sitt originalutförande illustreras ISA-processen ofta med Figur 2

---

22 Multikriteriemetoder är ett samlingsbegrepp för metoder och verktyg som syftar till att möjliggöra en systematisk hantering av olika prioriteringar och krav i en beslutssituation. Ofta används korsvisa jämförelser av alternativ samt olika former av rankning och viktning för att hjälpa beslutsfattarna att tydliggöra sina egna preferenser och krav i beslutssituationen.

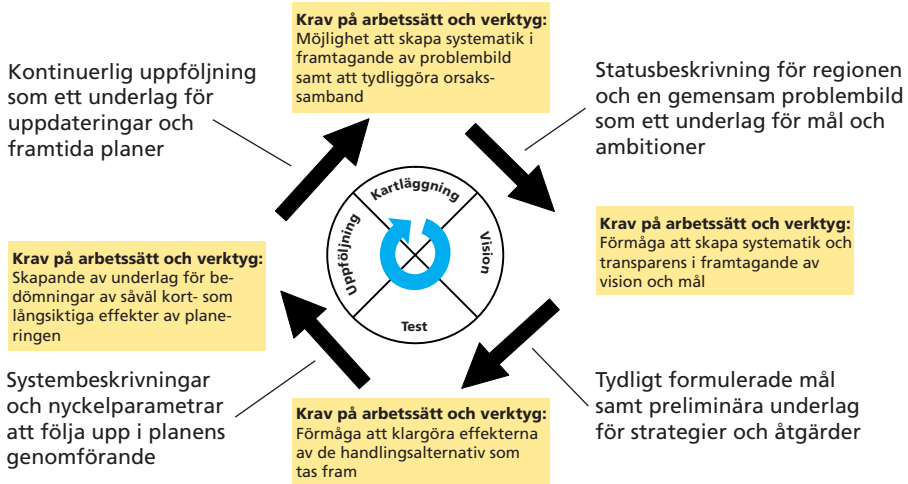
Figur 2. ISA-processen (Källa: MATISSE-projektet)



Eftersom hållbarhetsbegreppet i sig självt är mångtydigt, normativt och subjektivt så utvecklar man inom ISA-forskningen ingen generell definition eller kriterier för hållbarhet. Istället söker man inom ramen för ISA en kontextspecifik tolkning av hållbarhet som är acceptabel för en bred krets av intressenter i ett visst planerings-sammanhang.

En ISA-process består vanligtvis av ett stort antal metodtillämpningar med ingångsdata av varierande typ och kvalitet. Målsättningen är dock inte att skapa en exakt prognos över olika möjliga utfall, utan att belysa och skapa samsyn kring olika möjliga utvecklingsvägar. Jämfört med en vanlig konsekvensanalys kan en ISA i sin vetenskapliga tillämpning vara mycket resurskrävande. Å andra sidan fyller den flera av de funktioner som planeringsprocessen i sin helhet eftersträvar, såsom förankring, visionsskapande och aktörssamverkan. Dessutom finns en betydande flexibilitet kring metodval och fokus. Särskilt stor flexibilitet finns det i förhållande till vilken bredd och djup man vill ha i deltagandeprocesserna, samt vilka modellapplikationer man vill utveckla, där man kan lägga mycket resurser på modellutveckling. I Figur 3 illustreras vilka olika krav man kan ställa på metodtillämpningar i ISA-processens olika steg.

Figur 3. Schematisk bild av vilka krav man kan ställa på arbetssätt och metoder i ISA-processens olika skeden.



ISA är inte en vedertagen metod och den är inte heller vetenskaplig i traditionell bemärkelse. Snarare kan den tillskrivas den "postnormala" vetenskapen som lägger tonvikten på samhällelig relevans och möjligheten för olika aktörer att ta del av och utvärdera processen. I sin strikta tillämpning ska varje metodtillämpning inom ISA, och därmed all data, vara kopplad till en deltagandeprocess, vilket leder till en sorts "social validering".

I planeringen kommer denna ambition att behöva vägas mot behovet av att under relativt kort tid och med skiftande förutsättningar snabbt ta fram underlag för samråd och beslut. ISA-processen är utformad för att skapa utrymme för ett brett deltagande. Genom att olika aktörer medverkar sker den främsta kommunikationen under själva processen snarare än när den är avslutad, vilket minskar risken för att det ska uppstå konflikter kring tolkningen av slutresultaten.

Det finns flera möjliga sätt att se på förhållandet mellan en analysprocess enligt ISA och själva planeringsprocessen. Man kan skilja på fyra olika allmänna modeller:<sup>23</sup>

- den MKB-baserade modellen, där verktyg och analys helt enkelt presenterar konsekvenser av olika planeringsalternativ. I denna modell är det en stark separation mellan planering och analys.
- den standardiserade parallella modellen, där analysprocessen följer de olika stegen i planeringen utifrån en *generell* beskrivning av hur planering går till, och matar in information till densamma vid förutbestämda tidpunkter. Här är det också en relativt stark separation mellan planering och analys.
- den beslutscentrerade modellen, där analysprocessen följer de olika stegen i planeringen utifrån en *specifik* beskrivning av planeringsprocessen, och skraddarsys till

varje beslutsprocess för att kunna få maximal användning och påverkan på processen. Här är det en starkare koppling mellan planering och analys.

- den integrerade modellen, där analysprocessen och planeringsprocessen är densamma, och där man inte kan särskilja aktiviteter som tillhör den ena eller den andra. Kopplingen mellan analys och planering är därmed maximal.

Det finns alltså flera möjliga sätt att se på förhållandet mellan en analysprocess enligt ISA och själva planeringsprocessen. Av de olika allmänna modeller som föreslagits anser flera forskare att en integrerad modell – där analysprocessen och planeringsprocessen är densamma – är ett teoretiskt ideal. Dock bör man vara uppmärksam på att det finns en del svagheter inbyggda i ett sådant integrerat angreppssätt, framförallt vad gäller makt- och ledningsfrågor som objektivitet, extern granskning och ansvarsförhållanden. De vanligaste tillämpningarna av ISA-liknande processer återfinns idag i framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningar.

En ISA-process har förutsättningar att konstruktivt kunna bidra i den regionala utvecklingsplaneringen. RUFSS 2001 togs fram genom en process som till sin natur framförallt fokuserade på samverkan med olika aktörer och på att utveckla en samsyn mellan dessa kring Stockholmsregionens utveckling. Detta angreppssätt ligger väl i linje med ISA-metodiken. I arbetet med RUFSS 2001 arbetade man med relativt långa tidshorisonter vilket stämmer bra med intentionerna och metodvalen som står till förfogande inom ISA. Arbetssättet innefattar metoder och verktyg där strukturella och icke-linjära förändringar kan belysas, vilket normalt inte är möjligt i kortsiktiga optimeringsmodeller.

I den regionala planeringsprocessen finns det också en betydande frihet att under processens gång omformulera utvecklingsmål och ambitioner, något som ISA-processen är specifikt utformad för att göra.

Sammanfattningsvis kan ett hållbarhetsperspektiv hjälpa till att strukturera den regionala utvecklingsplaneringen och medge att man redan från början organiserar analys och bakgrundsmaterial på ett sätt som bidrar till hållbar utveckling. Detta uppmärksammades bl.a. i den aktualitetsprövning av RUFSS som utfördes 2004–2005 (se Box 2). I det pågående planarbetet för RUFSS 2010 har vikten av att tidigt anlägga ett hållbarhetsperspektiv betonats och arbetet bedrivs dessutom i linje med den integrerade hållbarhetsprocess som beskrivits här.

För att genomföra en ISA-process behövs metoder och verktyg för att svara mot de olika stegens frågeställningar. De metoder och verktyg som redan används kommer att kunna fortsätta att tillämpas också i en planprocess som lags upp enligt ISA. Erfarenheterna av att använda ISA i forskningssammanhang visar dock på att delvis nya frågeställningar jämfört med tidigare dyker upp när ISA tillämpas.<sup>24</sup> Det kan alltså finnas behov av att komplettera existerande metoder och verktyg med sådana som motsvarar dessa nya behov. I nästa avsnitt presenteras en sådan kompletterande metodportfölj för den regionala planeringen.

24 Information om erfarenheterna av att använda och utveckla *Integrated Sustainability Assessment* publiceras kontinuerligt på MATISSE-projektets web-plats: [www.matisse-project.net](http://www.matisse-project.net).

## Box 2. Aktualitetsprövningen av RUFSS 2001 som utgångspunkt för den nya planeringen

I aktualitetsprövningen av RUFSS 2001 som genomfördes under 2004–2005 tillämpades hållbarhetsperspektivet på flera sätt. I RTK:s förberedande arbete användes analysramen som verktyg för att avgränsa och fokusera de frågeställningar som aktualitetsprövningen skulle belysa.

I remissunderlaget ställdes ett antal frågor som remissinstanserna ombads besvara. Exempelvis ställdes frågor rörande RUFSS funktion som ett samlat dokument för hållbar utveckling, samt strategin om täthet och flerkärnighet och dess kopplingar till det lokala arbetet med hållbar utveckling.

Den viktigaste slutsatsen från aktualitetsprövningen var att planeringsförutsättningarna som RUFSS 2001 utgick från är fortsatt aktuella för den nya planeringen. Dessutom konstaterade Regionplane- och trafiknämnden att hållbar utveckling bör vara utgångspunkt i det fortsatta arbetet med den nya planen. Det finns praktiska, politiska och opinionsmässiga skäl till detta – planeringen förväntas ”hantera” hållbar utveckling. Planen ska också utgöra regionalt utvecklingsprogram (RUP) för Stockholms län. Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete ska sådana program binda samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling<sup>25</sup>. Syftet med det regionala tillväxtarbetet är enligt samma förordning att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en ”hållbar regional tillväxt”.

Under aktualitetsprövningen av RUFSS 2001 uttryckte flera kommuner förväntningar om att den regionala utvecklingsplanen ska erbjuda ett stöd i det egna arbetet för hållbar utveckling. Det är viktigt att arbetet med den nya planen uppfyller dessa förväntningar.

I de tre dialogunderlag som tagits fram under 2006-2007 och använts i samtalen med de regionala aktörerna klargörs tydligt att hållbarhetsperspektivet ska vara en utgångspunkt i planeringen. Tydligast har detta kommit till uttryck i det omfattande arbetet med att ta fram förslag på vision, mål och strategier. Där har en viktig målsättning varit att dra nytta av lärdomarna från analysen av RUFSS 2001.

I maj 2007 togs beslut i RTN om att påbörja arbetet med att ta fram en ny plan. Hållbarhetsperspektivet uppmärksammades speciellt i det beslutet när man klargjorde att ... ”hållbar utveckling är en given och gemensam utgångspunkt för den regionala utvecklingsplaneringen.” Den nya planen ska redovisa vision, mål och strategier som sammantaget ger vägledning för inriktningar och prioriteringar av arbetet för en hållbar regional utveckling. Vidare ska planen tydliggöra eventuella målkonflikter och intressekonflikter och redovisa ställningstaganden eller underlag för hur konflikter och motsättningar ska hanteras för att nå fram till ett ställningstagande.

25 Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, 13§.

## Metoder och verktyg

**Det finns inga patentmetoder** som garanterar att planeringen leder till hållbar utveckling. I den regionala utvecklingsplaneringen används redan idag ett antal olika metoder och verktyg för att utveckla och bedöma olika planförslag och åtgärder. I en planprocess med ett tydligt hållbarhetsperspektiv kan dessa existerande metoder behöva kompletteras med nya, eller behöva anpassas till speciella sammanhang.

I det här kapitlet beskrivs ett förslag på en uppsättning med tio kompletterande metoder och verktyg som i planeringens olika faser kan bidra till att tillämpningen av ett hållbarhetsperspektiv underlättas.

RTK:s utgångspunkt är att ett hållbarhetsperspektiv i planeringen kräver att ett tydligt och kommunicerbart förhållningssätt tillämpas, att ambitioner för utvecklingen inom olika områden formuleras samt att metoder och verktyg finns tillgängliga för successiva värderingar av såväl inriktningar som kvalitetsnivåer.

Inom forskning och tillämpning av bedömningar av hållbar utveckling har man länge varit primärt intresserad av processen som sådan och vilka steg, rapporteringskrav och frågeställningar som kan vara lämpliga att tillämpa. Mindre vikt har tyvärr lagts vid att tillhandahålla analytiska metoder och verktyg för att svara på frågorna. Därför finns det relativt lite praktik att luta sig mot vad gäller val och tillämpning av metoder för att åstadkomma hållbar utveckling i planeringen.<sup>26</sup> Metoder måste dessutom vanligtvis skräddarsys för olika sektorer och planeringssammanhang. Likhetsstecken sätts här mellan begreppen "metoder" och "verktyg".

För att i någon mån råda bot på denna generella brist på konkreta arbetsverktyg har RTK tagit fram en uppsättning metoder och verktyg som kan svara mot de steg, krav och frågeställningar rörande hållbar utveckling som kan tänkas dyka upp i den kommande regionala utvecklingsplaneringen. Uppsättningen utgör den "metodportfölj" som redovisas i detta avsnitt. Uppsättningen är generell i den meningen att den utgörs av tio olika typer av metoder eller verktyg. Enskilda varianter eller alternativa metoder eller verktyg inom specifika tillämpningsområden har inte bedömts.

En bruttouppsättning omfattande drygt trettio olika metoder och verktyg har analyserats, varefter tio stycken metoder valts ut för närmare beskrivning och analys. Ambitionen har varit att välja metoder och verktyg som kan hantera ett eller flera av områdena helhetsyn, långsiktighet, robusthet samt mål och utvecklingsambitioner, samt att åstadkomma en kombination av metoder och verktyg som täcker in faserna i en ISA-process. Dessutom har kravet ställts att metoduppsättningen ska vara lätt att förstå och kommunicera.

Metodurvalet *kompletterar* de metoder och verktyg som redan används inom RTK. De redovisas dock inte här.

<sup>26</sup> Finnveden m.fl. (2003). NUTEK presenterade i juni 2006 resultatet av en inventering av vilka verktyg som används i arbetet med hållbar utveckling i regionala utvecklings- och tillväxtprogram. De verktyg som har stor spridning är checklistor, indikatorer och olika former av expertgrupper. Läs mer i *Verktyg för hållbar regional utveckling* (NUTEK 2006).

## Metodportfölj

De tio metoder som föreslås ingå i metodportföljen för att bidra till ett hållbarhetsperspektiv i planeringen är:

1. **Strategisk miljöbedömning (SMB)** – en systematisk process för utvärdering av miljöeffekter av föreslagna policies, planer och program med uppgift att främja integrering av miljöhänsyn på ett tidigt skede i strategiska beslutsprocesser. Metoden har främst valts ut eftersom den ger möjlighet att tidigt i planprocessen göra en helhetsbedömning av konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Lagstiftningen ställer numera krav på att en miljöbedömning utförs för ett flertal av de planer och program som regelbundet tas fram.
2. **Förutsägende och utforskande framtidsstudier** – metoder för att försöka förutsäga den framtida utvecklingen baserat på nuvarande trender, eller baserat på ett antal olika scenarier. Metoden bidrar med ett tydligt långsiktigt perspektiv, vilket gör den lämpad för regional utvecklingsplanering.
3. **Visionära framtidsstudier** – metoder för att studera hur alternativa utvecklingsvägar kan användas för att nå givna målsättningar för framtiden (t.ex. "backcasting"). Metoden har valts ut eftersom den erbjuder en gemensam plattform för aktörer med olika bakgrund och kompetens att gemensamt diskutera olika framtidsbilder och möjliga vägar att nå dit.
4. **Problemträd** – verktyg för att illustrera samband inom ett specifikt problemområde med hjälp av en orsak-verkan hierarki. Metoden har inkluderats i uppsättningen eftersom den kan användas för att strukturera problem och ge aktörer möjlighet att undersöka och diskutera samband mellan utvecklingens förlopp inom olika områden.
5. **Expanderad input-output analys** – beskrivningar av flöden i en ekonomi i termer av handel mellan olika industrisektorer i ett matrisformat. Metoden är medtagen i uppsättningen eftersom den kan ge underlag till diskussioner om kopplingarna mellan ekonomisk utveckling och negativa miljöeffekter.
6. **Kostnadseffektivitetsanalys** – metod specifikt ämnad för att identifiera den mest kostnadseffektiva åtgärden för att nå uppsatta mål, även inkluderande indirekta kostnader på olika områden. Metoden har valts ut eftersom den kan bidra till helhetssyn i utformning av både strategier, inriktningar och åtgärder.
7. **Multikriterieanalys** – verktyg för att beakta och sammanväga många kriterier på samma gång inför ett beslut, i vissa fall med möjligheten att kompensera ett dåligt utfall på ett visst område med ett bra utfall på ett annat. Metoden är medtagen i uppsättningen då den kan bidra till helhetssyn i planeringen, speciellt eftersom den kan hjälpa beslutsfattare att klargöra preferenser och erbjuda stöd i avvägningar mellan olika alternativ.
8. **Markanvändningsmodeller** – metoder för att illustrera sambanden mellan vissa ekonomiska aktiviteter – såsom jordbruk, skogsbruk, transporter – och miljöprocesser, belysande både konsekvenser av förändringar i markanvändning och drivkrafter till förändring. Metoden finns med i uppsättningen för att den kan bidra till helhetssyn i resonemang kring sambanden mellan utvecklingen i regionens stadsbygd och omgivande landsbygd.



- 9. Indikatorer** – utvalda data och nyckeltal som sammanfattar tillståndet i ett betraktat system och som kan användas för kontinuerlig uppföljning av systemförändringar. Verktöget är med i uppsättningen eftersom kombinationer av indikatorer kan ge en bra helhetsbild av utvecklingen över tiden på många olika områden samtidigt.
- 10. Regional robusthetsanalys** – en metod under utveckling där samhällens ekologiska, sociala, ekonomiska och tekniska robusthet analyseras i en trestegsprocess. Metoden är utvald eftersom den är ett av få angreppssätt som uttryckligen analyserar sårbarhet och robusthet i ett regionalt perspektiv.

Metodportföljen är komponerad så sätt att den ska kunna stödja alla stegen i planeringsprocessen och komplettera de metoder och verktyg som redan är etablerade i planeringen. Dessutom har särskild vikt lagts vid att den ska vara användbar vid målformulering och visionsarbete samt vid samordning och jämkning av olika ambitioner och perspektiv. Erfarenheten av tillämpning av alla dessa verktyg inom regional utvecklingsplanering är dock begränsad. Urvalet av metoder och verktyg har därför huvudsakligen baserats på verktygens principiella och allmänna karaktärsdrag och i mindre grad på faktiska (positiva) erfarenheter inom planering på regional nivå. Därför finns det nu ett behov av att gå vidare och tillämpa metoderna i konkreta planeringssituationer för att på så sätt skapa ett underlag för att förfina urvalet och identifiera eventuella frågeställningar som inte kan belysas med hjälp av metodportföljen som den ser ut just nu.

## Metodportföljen i en ISA-process

Ambitionen är att metodportföljen ska täcka in stegen i en planeringsprocess i enlighet med ISA (Figur 2 och Figur 3). Här beskrivs översiktligt hur man kan tänka sig en tillämpning i planeringens olika skeden (se också Figur 4).

I *kartläggningsfasen* bygger man på tidigare uppföljningsdata, indikatorer och regional statistik för att få klart för sig problembilden och dess orsakssamband, vilka kan organiseras genom t.ex. ett problemträd. Dessutom har man idédiskussioner av lösare karaktär, vilket kan struktureras genom de första stegen av en SMB. Dessa resultat kan utgöra underlag i visionsfasen, där framtidsstudier tar vid för att man ska kunna ta fram olika scenarier och alternativa framtidsbilder. Finns det behov av att utföra en robusthetsanalys görs detta under kartläggningsfasen.

I *visionsfasen* kan en visionär framtidsstudie resultera i en målvision samt ett antal handlingsalternativ som leder mot ett bestämt mål. En utforskande framtidsstudie kan sedan användas för att reda ut vilka faktorer, externa såväl som påverkansbara, som spelar in i förverkligandet av olika scenarier. Dessutom karakteriseras osäkerheten för olika faktorer. Faktorer som bedöms som både viktiga och osäkra är speciellt kritiska. Det kan vara med avseende på dessa som olika scenarier särskiljs för att kunna skapa robusta strategier. Sådan kunskap används sedan för att mer i detalj precisera vilka alternativ som bör utredas ytterligare och vilka som kan förkastas. När dessa är framtagna kan den mer detaljerade testfasen ta vid.

I *testfasen* kan och bör ett flertal kompletterande metoder användas. Först och främst behövs metoder för att förstå systemförändringen som följer av de olika handlings-

alternativ som tagits fram i framtidsstudierna. Här använder man sig lämpligen av ett brett men icke-spatialt verktyg som expanderad input-output analys, kompletterat med någon eller några spatiala modeller.

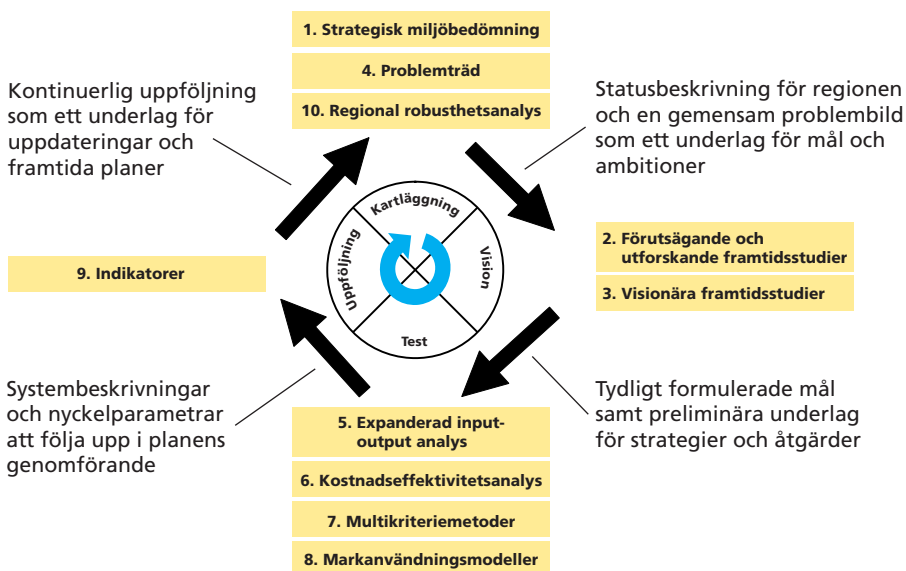
Resultaten av dessa metoder kan användas i diskussioner och samråd samt som underlag vid beslutsfattande. Multikriterieanalys och kostnadseffektivitetsanalys kan här komma till användning för att tydliggöra avvägningar och värderingar i dessa sammanhang.

Genom tillämpningen av olika multikriteriemetoder kan också olika intressenter utveckla en samsyn kring vilka faktorer och indikatorer som ska användas i *uppföljningsfasen*, vilken sedan i sin tur ligger till grund för nästa cykel av kartläggning och visionsarbete.

Även om metodportföljen är tämligen bred är det viktigt att poängtera att kompletterande metoder kommer att vara nödvändiga för att mer i detalj förstå olika alternativ och deras konsekvenser men också till exempel för att samla in data kring attityder och perspektiv från olika intressenter.

Det är möjligt att sortera in de föreslagna metoderna funktionellt i en planeringscykel enligt ISA som den beskrivits tidigare. Det är dock viktigt att poängtera att arbetet inom varje processteg i många fall kommer att omfatta användning av en långt större uppsättning metoder än de som redovisas här. Planeringens detaljeringsgrad och omfattning skiljer sig också åt på olika nivåer – det behövs andra verktyg i detaljplanering än i regional utvecklingsplanering. De metoder och verktyg som presenteras här ska kunna utgöra både "huvudmetod" och komplement till andra metoder.

Figur 4. De tio metoderna och verktygen inordnade i ISA-processens steg.



## Ger metoderna hållbar utveckling?

De metoder som presenterats ovan kan enskilt eller i kombination med andra bidra till att ett hållbarhetsperspektiv kan upprätthållas i planeringen. Med detta menas i praktiken att de svarar mot de fem huvudfrågeställningarna i analysramen (se Box 1, sid. 23).

Till att börja med kan man konstatera att de olika typerna av framtidsstudier är mycket användbara för att generera *målformuleringar och utvecklingsambitioner*. Även problemträd kan vara användbart när man vill formulera mål. Robusthetsanalyser kan, liksom uppföljningssystem med indikatorer, peka ut sektorer, speciella grupper eller geografiska områden för vilka utvecklingen inte är gynnsam. Sådana analyser kan utgöra ett viktigt underlag när mål formuleras för utvecklingsplaneringen.

När det gäller *helhetssyn* kan multikriterieanalys, strategisk miljöbedömning, mark-användningsmodeller och expanderad input-output analys samtliga ge viktiga bidrag till förståelsen av hur olika system hänger ihop och hur mål på ett område kan stå i konflikt med mål på ett annat. Multikriterieanalys och kostnadseffektivitetsanalys kan dessutom underlätta samordning och jämkning mellan olika perspektiv och utvecklingsambitioner.

Inga metoder garanterar i sig *långsiktighet* i planeringen – huruvida ett långsiktigt tänkande präglar processen är i mångt och mycket upp till de individer och organisationer som deltar. Förutsägnande eller utforskande framtidsstudier har dock liksom visionära framtidsstudier ett inneboende långt tidsperspektiv och tvingar användarna att tänka långsiktigt. De framstår som mycket relevanta för den regionala utvecklingsplaneringen. Metoderna kan tillämpas på valfri geografisk nivå och på olika delsystem i regionen.

För att den regionala planeringen ska kunna bidra till ökad *robusthet* i de regionala systemen krävs till att börja med en förståelse för hur dessa system är beskaffade och vilka långsiktiga hot eller påfrestningar de kan utsättas för. Den regionala robusthetsanalysen borde här kunna spela en viktig roll. Viss utveckling av existerande metoder kommer att krävas för de ska passa in i den regionala utvecklingsplaneringen, speciellt om ett långsiktigt utvecklingsperspektiv anläggs. Även de olika typerna av framtidsstudier är relevanta i detta sammanhang, speciellt för kartläggningen av yttre hot eller förändringar som kan komma att påverka regionala värden och system. Externa scenarier kan som en del av framtidsstudier användas för att "vindtunneltesta" föreslagna strategier och åtgärder för att bedöma hur väl de fungerar i olika alternativa framtider. Slutligen kan olika typer av indikatorer användas för att följa upp hur robustheten i enskilda delsystem i regionen förändras över tiden.

Användningen av metoder och verktyg i planeringen kan också belysas utifrån frågor "när?" och "av vem?". En ansats är då att se planeringen som uppbyggd av aktiviteter på olika nivåer. I den regionala planeringen finns åtminstone fyra sådana funktionella nivåer, från handläggningen av sakfrågor av enskilda tjänstemän, via handläggning av problemkomplex (eller geografiska områden) som tydligt berör flera sakområden samt hantering av frågor där regional samverkan mellan aktörer är nödvändig, till den politiska behandlingen av underlagsmaterial och plandokumentet i preliminär och slutlig version.

Tillämpningen av exempelvis helhetssyn kommer att se olika ut på olika nivåer (se Figur 5). I hanteringen av enskilda sakfrågor ("nivå 1") kan förmodligen en checklista

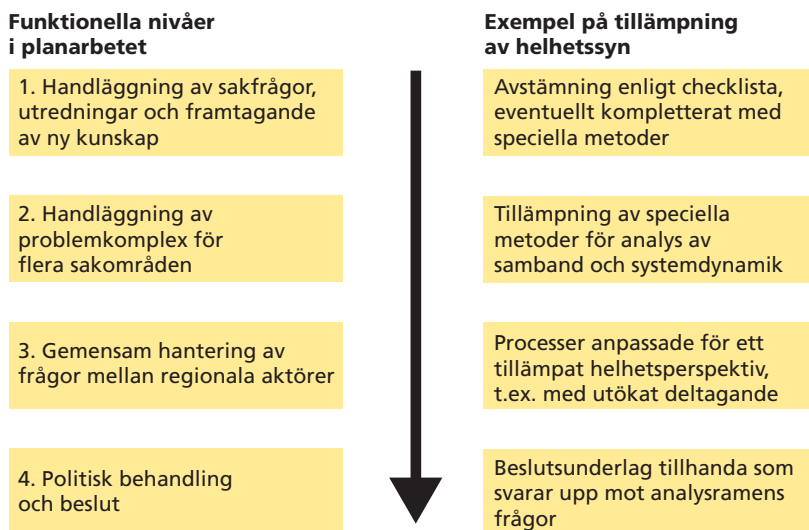
baserad på analysramens frågor tjäna som ett enkelt och användbart verktyg för att "påminna" om helhetsperspektivet och nyttan av ett "sambandstänkande".

När problemkomplex som berör flera sakområden ska hanteras är det påkallat att tillämpa speciella metoder för tillämpad helhetssyn ("nivå 2"). Vilka metoder som kan komma i fråga varierar förstås med situationens behov, men flera av de metoder som beskrivits ovan kan bli aktuella.

Flera av sakfrågorna som hanteras i den regionala utvecklingsplaneringen kräver djupgående och kontinuerlig samverkan mellan olika aktörer ("nivå 3"). För dessa frågor krävs inte bara att det underlag som tas fram präglas av helhetssyn (se ovan) utan också att mandat och samverkansformer har vissa egenskaper. Olika typer av deltagandeprocesser kan förmodligen spela en viktig roll här, liksom referensgrupper och kontrollstationer längs vägen.

I slutändan styrs planprocessen genom politiska processer ("nivå 4"). När politiska beslut ska fattas om inriktning, omfattning, innehåll och åtgärder i planen är det nödvändigt att beslutsunderlaget är utformat så att det svarar upp mot analysramens frågor. Om det bakomliggande arbetet och samverkansprocessen präglats av helhetssyn kommer detta vara en naturlig konsekvens.

Figur 5. **Speciella insatser för tillämpad helhetssyn i relation till planeringsaktiviteter med ökande komplexitet.**



# Nya möjligheter i planeringen

**Kunskapsuppbyggnaden och utvecklingsarbetet** som RTK bedrivit har lett till ett flertal slutsatser. Ambitionen är att den kunskap som byggts upp ska omsättas i konkret handling i den nya regionala planprocess som påbörjats.

Den övergripande slutsatsen från det utvecklingsarbete som genomförts är att det är möjligt att använda hållbarhetsbegreppet praktiskt i planeringen och att detta skapar ett mervärde. En medveten och uttalad tillämpning av hållbarhetsperspektivet kan bidra till att både innehåll och process förbättras och att planeringen i slutändan har större förutsättningar att skapa de positiva förändringar som den är avsedd att bidra till.

Hållbar utveckling som begrepp och ambition öppnar en mängd nya möjligheter i planeringen. Begreppet hjälper dem som medverkar i planeringen att ställa nya och ibland oväntade frågor som kan bidra till att belysa svåra problemkomplex och leda till att lösningar kan arbetas fram som präglas av synergieffekter, effektivitet och hushållning med resurser.

## Slutsatser från arbetet

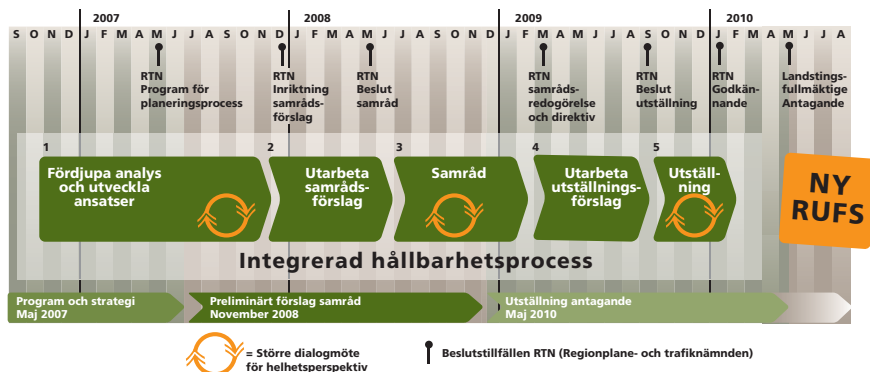
Ett antal övergripande slutsatser kan dras från det arbete som redovisats ovan.

För det första är hållbar utveckling ett normativt begrepp med politisk laddning. *Det beskriver en process och ett förhållningssätt och inte ett visst samhällsligt sluttillstånd.* Syftet är att bidra till att den samlade utvecklingen blir sådan att värden förvaltas till gagn både för nuvarande och kommande generationer. För att detta ska ske behöver mål och utvecklingsambitioner vara genomarbetade, planeringen präglas av helhetssyn och långsiktighet och frågor rörande sårbarhet och robusthet speciellt uppmärksammas. Dessutom bör den regionala rollen och olika sakfrågors regionala relevans klargöras. Tillämpningar i aktualitetsprövningen av RUFSS 2001 samt i förarbetena till arbetet med den nya planeringsomgången visar att förhållningssättet är praktiskt användbart.

För det andra ställer hållbar utveckling krav på en *öppen och transparent process där man aktivt söker samverkan över ämnesmässiga gränser.* En erfarenhet från RUFSS 2001 är att det kan vara svårt att i efterhand integrera olika perspektiv på hållbar utveckling. De olika perspektiven bör därför redan från början integreras i ett samlat förhållningssätt till hållbar utveckling. De som medverkar i planeringen måste öppna sina egna projekt mot andra områden och kompetenser. Hållbarhetsperspektivet behöver finnas med under hela planeringsprocessen, vilket också klargjorts i programmet för RUFSS 2010 (se Figur 6).

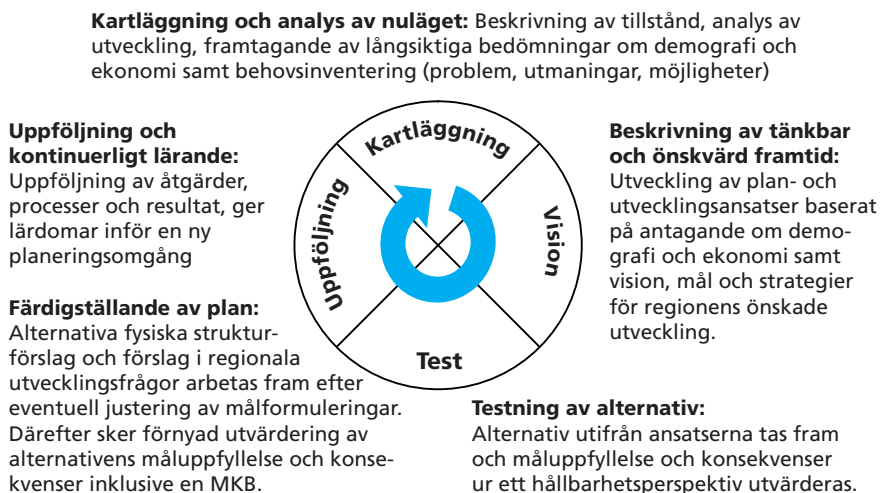
För det tredje är det nödvändigt att *ställningstaganden och avvägningar i principiella och strategiska frågor synliggörs och motiveras.* Det finns inga generella principer som bestämmer vilka val och prioriteringar som är rätt, utan alla sådana beslut får i slutändan fattas baserat på det aktuella kunskapsläget och de utvecklingsambitioner som finns formulerade.

Figur 6. Etapper och resultat i arbetet med att ta fram RUF5 2010



För det fjärde kommer ett tillämpat hållbarhetsperspektiv öppna upp för att använda andra och delvis *nya metoder och verktyg som stöd i planeringen*. Den metodportfölj som presenterats här är ett första försök att vidga planeringens repertoar. Introduktionen av ISA som ett sammanhållande ramverk för planprocessen kan bidra till att uppmärksamheten sprids mera jämt över planeringens olika faser och att speciellt kopplingarna mellan de olika faserna blir belysta (se Figur 7). Genom ett klokt val av metodtillämpningar kan förutsättningar för ett kontinuerligt och systematiskt lärande i planeringen förbättras, där kompletterande kunskap tas fram som bidrar till en övergripande systemförståelse.

Figur 7. Den regionala utvecklingsplaneringens olika skeden inordnade i en ISA-process.



Slutligen kan ett tillämpat hållbarhetsperspektiv *bidra till "god planering"* i vid bemärkelse. Om det får genomslag i planeringen i linje med tankarna i den här rapporten kommer det att resultera i att både process och utfall förbättras. Genom kravet på långsiktighet och helhetssyn på utvecklingen inom olika områden skapas ett behov av transparens och väl underbyggd argumentation, egenskaper som i sig är eftersträvansvärda i all planering. Den regionala utvecklingsplaneringen har därför allt att tjäna på att i framtiden aktivt arbeta utifrån ett hållbarhetsperspektiv, till gagn för såväl nuvarande som kommande generationer.

## **Fortsatt utveckling av arbetssätt och metoder**

Arbetet med att utveckla RTK:s förhållningssätt till hållbar utveckling i den regionala planeringen fortgår, främst genom att förhållningssättet tillämpas i RUFSS 2010-arbetet. Det praktiska arbetet med att utreda alternativ och ta fram förslag till åtgärder erbjuder stora möjligheter att testa många av de idéer som presenteras här i verkliga situationer. Samtidigt vore det mycket värdefullt att kunna testa resonemang och angreppssätt parallellt i någon av landets andra storstadsregioner för att på så sätt påvisa styrkor och svagheter. Även internationella tillämpningar vore önskvärda.

För enskilda metoder finns likaså ett behov av testning, modifiering och vidareutveckling i ett regionalt planeringssammanhang.

Det finns stora möjligheter att lära från tidigare planprocesser och genom större och mindre förändringar i arbetssätt förbättra förutsättningarna för att planeringen ges ett hållbarhetsperspektiv. Mot bakgrund av det som redovisats här framstår det som mest angeläget att ytterligare stärka arbetet med vision, mål och strategier eftersom det är i detta skede som ramarna för inriktningar och åtgärder formas.





# Referenser

- Atkinson, G. mfl. 1997. **Measuring Sustainable Development: macroeconomics and the environment**. Cheltenham: Elgar
- Barnett, H. J. och C. Morse .1963. **Scarcity and Growth: the economics of natural resource availability**. Baltimore: Johns Hopkins Press for Resources for the Future
- Bossel, H. 1999. **Indicators for Sustainable Development: Theory, method, applications**. Report to the Balaton Group. Manitoba, Kanada: International Institute for Sustainable Development,
- Brundtlandkommissionen. 1987. **Vår gemensamma framtid**. Rapport från Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland. Stockholm: Prisma.
- Costanza, R. 1997. **An Introduction to Ecological Economics**. Boca Raton, Fla.: St Lucie Press
- Daly, H. 1992. **Steady-state Economics**. London: Earthscan
- Daly, H. 1996. **Beyond Growth: the economics of sustainable development**. Boston: Beacon Press
- Finnveden, G., Nilsson, M., Johansson, J., Persson, Å., Moberg, Å., och Carlsson, T. 2003. Strategic Environmental Assessment methodologies – applications within the energy sector. **Environmental Impact Assessment Review**, 23, 91-123.
- Hamilton och Lutz 1996: Hamilton 2000 – Hamilton, K. and E. Lutz. 1996. **Green National Accounts: Policy Uses and Empirical Experience. Environmentally Sustainable development**. The World Bank. Washington. DC. 48p
- Hamilton, K. 2000. **“Genuine Saving as a Sustainability Indicator”**. pp 65–78 In OECD Proceedings: Frameworks to Measure Sustainable Development, An OECD Expert Workshop, September 2–3, 1999, Paris, France. Paris, France: OECD.
- International Panel on Climate Change (IPCC). 2001. **Climate Change 2001: synthesis report**. Genève: IPCC
- Kasperson, R.E. och J. Kasperson. 2001. **International Workshop on Vulnerability and Global Environmental Change**. Stockholm: Stockholm Environment Institute
- Länsstyrelsen i Västra Götaland.(2003). **Robusthet i den fysiska miljön: slutrapport**. Rapport 2003:4. Länsstyrelsen i Västra Götaland, Enheten för civil beredskap.
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005. **Ecosystems and Human Well-being: Synthesis**. Washington, DC: Island Press
- Mitchell, B. 2002. **Resource and Environmental Management**. 2<sup>nd</sup> ed. Harlow: Pearson Education
- Naturvårdsverket. 2001. **Läker tiden alla sår?** Monitor 17. Claes Bernes (red.). Stockholm: Naturvårdsverket
- Partidario (2004): – Partidario, M. 2004. **“Four models of SMB”**, Paper presented at Annual meeting of the International Association of Impact Assessment, Vancouver, April 2004.
- Robinson, J. 2004. **Squaring the Circle?** Some thoughts on the idea of sustainable development. *Journal of Ecological Economics* 48:369-384

Robinson J., G. Francis, R. Legge and S.

Lerner. 1990. **Defining a sustainable society: Values, principles and definitions**. Alternatives 17(2):36-46

Rotmans och Weaver (2005): – Rotmans,

J. and Weaver, P. (2005). **Integrated Sustainability Assessment: What Why How: MATISSE working paper**.

Opublicerat. Tillgänglig via SEI Stockholm Environment Insitute.

Söderbaum (1986): – Söderbaum P. 1986.

Beslutsunderlag. **Ensidiga eller allsidiga utredningar?** Lund. Studentlitteratur

UNCSD. 2001. **Report on the ninth session**.

United Nations Commission on Sustainable development.

World Urban Forum. 2006. **Report Of The Third Session – World Urban Forum**.

Vancouver, Canada 19-23 June 2006

## Regionplane- och trafikkontorets rapporter

På [www.rtk.sll.se/publikationer](http://www.rtk.sll.se/publikationer) finns förteckning över samtliga RTK:s publikationer från år 1997.

### Rapporter

- 2001:1 Stockholmsregionens roll för Sveriges tillväxt
- 2001:2 Storstads konkurrens i norra Europa
- 2001:3 Blåstrukturen i Stockholmsregionen
- 2001:4 Upplevelsevärden
- 2001:5 Kvinnorna, näringslivet och framtiden
- 2001:6 Informationssystem för regionala grönområden
- 2002:1 Mälardalen – en region?
- 2002:2 Trafikpolitik i Nordamerika och Asien
- 2002:3 Fler till högre utbildning
- 2003:1 Flera kärnor
- 2003:2 Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning
- 2003:3 Destination Stockholm
- 2003:4 Trafikpolitik – samspelet mellan stat och region
- 2003:5 Hållbar utveckling för forskningen?
- 2004:1 Yrkesutbildning i Stockholmsregionen
- 2004:2 Stockholmsregionen och EU-utvidgningen
- 2005:1 Kunskapsregioner i konkurrens – regional samverkan för framgång
- 2005:2 Infrastrukturplanering i Stockholmsregionen
- 2006:1 Företagens FoU i Stockholm – Mälardalenregionen
- 2006:2 Transportsystemets finansiering
- 2006:3 Samverkan i Stockholmsregionen
- 2006:4 Räcker arbetskraften?
- 2007:1 Planering för minskad boendesegregation
- 2007:2 Stockholmsmigranterna kring millennieskiftet
- 2007:3 Eftervälsundersökning 2006
- 2007:4 Från Hörjel till Cederschiöld
- 2007:5 Begrepp inom regional utveckling
- 2007:6 Stationsstruktur i ABC-stråket
- 2007:8 Ansvarskommittén och storstaden
- 2007:9 Universitet och högskolor i Stockholms län – nuläge och trender
- 2007:10 Vision, mål och strategier före regional utveckling. Program för regional utvecklingsplan (RUF2010)
- 2007:11 Social Interaction in the Virtual Stockholm Region
- 2007:12 Vi ses på Internet Om Stockholmsregionens virtuella rum för socialt kapital (endast digital version [www.rtk.sll.se](http://www.rtk.sll.se))
- 2007:13 Stockholmsregionen i ett europeiskt perspektiv
- 2007:14 Stockholmsregionens hamnstruktur – underlag till ett förhållningssätt
- 2007:15 Transeuropeiska transportnätverk (TEN-T) i Stockholm-Mälardalenregionen

- 2007:16 Vision, objectives and strategies for the regional development of Stockholm. Programme for a new Regional Development Plan (RUF2010)
- 2008:1 Kultur i regional utvecklingsplanering
- 2008:2 Folkhälsa i regional utvecklingsplanering
- 2008:3 Näringsliv, logistik och terminaler Stockholms län
- 2008:4 Storstadsnära landsbygd i regional utvecklingsplanering
- 2008:5 Invånarnas värderingar i Stockholm-Mälardalenregionen
- 2008:6 Öppnare storstäder
- 2008:7 Framtidens bostäder i Stockholmsregionen
- 2008:8 Branschanalys för Stockholms län
- 2008:9 Grönstruktur och landskap i regional utvecklingsplanering
- 2008:10 Livsstilar och konsumtionsmönster i Stockholmsregionen

### Program och förslag

- 2000:1 Stockholmsregionens framtid En långsiktig strategi
- 2000:2 En region för framtiden
- 2000:3 Regionplan 2000
- 2000:4 Trafiken i regionplan 2000
- 2000:5 Ekonomisk tillväxt, förnyelse och integration
- 2000:6 Kompetensutveckling och FoU
- 2000:7 Östersjöperspektivet
- 2001:1 RUF2010 Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen
- 2001:2 RUF2010 Samrådsredogörelse
- 2002:1 Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen. Synpunkter på utställningsförslag
- 2002:2 Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen. Antagen regionplan
- 2003:1 Lägesrapport 2003 om förnyelse, integration och kompetens i Stockholmsregionen
- 2003:2 Insatser för förnyelse och integration i Stockholmsregionen – 2003
- 2003:3 Insatser för kompetens och FoU i Stockholmsregionen – 2003
- 2003:4 Regional Development Plan 2001 for the Stockholm Region
- 2004:1 Genomförande av RUF2010
- 2004:2 Aktualitetsprövningen av RUF2010
- 2006:1 Aktualitetsrapport – Aktualitetsprövning av RUF2010

### Beställ från

Regionplane- och trafikkontoret  
 Box 4414, 102 69 Stockholm  
 Tel 08-737 44 92 Fax 08-737 25 66  
 e-post: [rtk@rtk.sll.se](mailto:rtk@rtk.sll.se) [www.rtk.sll.se](http://www.rtk.sll.se)